Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10610**

18. Wahlperiode 09.12.2016

Unterrichtung

durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Elfter Bericht zur Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Zugeleitet mit Schreiben der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration vom 9. Dezember 2016 gemäß § 94 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes.

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort der Beauftragten 1

Redaktionelle Vorbemerkung 14

I Strukturdaten und soziale Lage 17

1 BEVÖLKERUNG MIT MIGRATIONSHINTERGRUND 18
1.1 Eine wachsende Bevölkerungsgruppe: Personen ohne eigene Migrationserfahrung 21
1.2 Demografische Strukturdaten der Bevölkerung mit Migrationshintergrund 22
1.3 Soziale Lage der Bevölkerung mit Migrationshintergrund 28
1.4 Wanderungsbewegungen als Normalität 31

2 PERSPEKTIVEN 33

II Teilhabe und Chancengleichheit in der Einwanderungsgesellschaft 35

1 SPRACHE 38
1.1 Sprachförderung im Elementarbereich 38
1.2 Schulische Sprachförderung 43
1.3 Herausforderungen 46
1.4 Integrationskurse 47
1.4.1 Teilnehmerkreis 47
1.4.1.1 Teilnahmeberechtigungen und neue Kursteilnehmende 47
1.4.1.2 Freiwillige Kursteilnahme und Teilnahmeverpflichtungen 50
1.4.1.3 Ausweitung der Teilnahmemöglichkeiten 52
1.4.2 Bedarfsgerechtes Angebot 59
1.4.2.1 Kursarten 59
1.4.2.2 Integrationskursbegleitende Kinderbetreuung 61
1.4.2.3 Einsatz digitaler Medien 62
1.4.3 Kursabschluss 64
1.4.4 Rahmenbedingungen 66
1.4.4.1 Haushaltsmittel 66
1.4.4.2 Situation der Lehrkräfte 67
1.4.4.3 Von Kursteilnehmenden zu leistender Kostenbeitrag 70
1.4.4.4 Kursgrößen 72
1.4.4.5 Weitere Änderungen 72
1.4.5 Perspektiven 73
1.5 Berufsbezogene Sprachförderung 75
1.5.1 ESF-BAMF-Programm 76
1.5.1.1 Ausgangssituation 76
1.5.1.2 Daten und Fakten 78

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

1.5.2 Bundesfinanzierte berufsbezogene Deutschsprachförderung gemäß § 45a AufenthG ... 79
1.5.3 Gesamtprogramm Sprache (GPS) ... 82
1.5.4 Zusammenfassung und Perspektiven ... 82

2 BILDUNG ... 83
2.1 Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung ... 83
2.1.1 Beteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund im Alter bis zu drei Jahren an Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung ... 87
2.1.2 Beteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund im Alter zwischen drei und sechs Jahren an Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung ... 90
2.1.3 Beteiligung geflüchteter Kinder an den Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung ... 92
2.1.4 Qualitativer Ausbau der Angebote frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung ... 95
2.1.5 Herausforderungen ... 97
2.2 Schulische Bildung ... 98
2.2.1 Ausgangssituation ... 98
2.2.2 Beteiligung von geflüchteten Kindern und Jugendlichen an schulischer Bildung ... 99
2.2.3 Datenlage zur Bildungsbeteiligung ... 101
2.2.4 Verteilung nach Schularten ... 104
2.2.5 Niveau der Schulabschlüsse ... 106
2.2.6 Nonformale und informelle Bildung ... 110
2.2.7 Reformansätze und Bildungsforschung ... 114
2.2.8 Perspektiven ... 121
2.3 Elternbeteiligung und Elternbildung ... 122
2.3.1 Herausforderungen ... 127
2.4 Berufliche Bildung ... 128
2.4.1 Ausgangssituation ... 128
2.4.2 Beteiligung von geflüchteten jungen Menschen an der beruflichen Bildung ... 130
2.4.3 Übergang Schule-Beruf ... 133
2.4.4 Ausbildungsbeteiligung ... 141
2.4.4.1 Die Ausbildungsbeteiligung junger Frauen ... 142
2.4.4.2 Junge Menschen mit Migrationshintergrund ohne Berufsabschluss ... 144
2.4.4.3 Übergänge im Ausbildungssystem effizienter gestalten und Teilhabe an beruflicher Bildung verbessern ... 146
2.4.5 Perspektiven ... 150
2.5 Hochschulbildung ... 153

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

2.5.1 Studierende mit Migrationshintergrund: Stand und Entwicklung der Bildungsbeteiligung ... 154
2.5.2 Hochschulzugang von Geflüchteten: Herausforderungen und Unterstützungsmaßnahmen ... 164
2.5.3 Perspektiven ... 170

3 INTEGRATION IN DEN ARBEITSMARKT ... 171
3.1 Einleitung ... 171
3.2 Entwicklung der Arbeitsmarktlage ... 174
3.2.1 Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials ... 174
3.2.2 Erwerbsbeteiligung und Erwerbstätigkeit ... 175
3.2.3 Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ... 177
3.2.4 Geringfügig entlohnte Beschäftigung ... 180
3.2.5 Personen mit Migrationshintergrund nach Qualifikation, Stellung im Beruf, Wirtschaftsbereichen und Einkommensverteilung ... 182
3.2.6 Selbstständigkeit von Personen mit Migrationshintergrund ... 186
3.2.7 Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit ... 191
3.2.7.1 Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit nach Staatsangehörigkeitsmerkmalen ... 191
3.2.7.2 Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit nach Migrationshintergrund ... 199
3.2.7.3 Beteiligung Arbeitsloser mit Migrationshintergrund an arbeitsmarktpolitischen Förderungen ... 201
3.3 Handlungsschwerpunkte ... 202
3.3.1 Einführung eines allgemeinen Mindestlohns ... 202
3.3.2 Die Praxis der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse ... 204
3.3.2.1 Informationen zum Verfahren und zur Anerkennungsberatung ... 205
3.3.2.2 Anerkennung ohne Unterlagen ... 207
3.3.2.3 „Wesentliche Unterschiede“ des Berufsabschlusses ... 207
3.3.2.4 Finanzierung des Anerkennungsverfahrens ... 208
3.3.2.5 Personen ohne formalen Abschluss ... 208
3.3.2.6 Statistische Auswertung des Verfahrens und der Beratungen ... 209
3.3.3 Zuwanderung insbesondere von beruflich qualifizierten Fachkräften ... 212
3.3.4 Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten ... 217
3.3.5 Europäischer Sozialfonds (ESF) ... 226
3.4 Perspektiven ... 228
3.5 Interkulturelle Öffnung der Bundesverwaltung ... 229
3.5.1 Erhebung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund auf Bundesebene ... 230
3.5.1.1 Teilnahmebereitschaft ... 232
3.5.1.2 (Unter-)Repräsentanz und Struktur der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung ... 233
3.5.1.3 Unterschiedliche Beschäftigungssituation ... 236

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.5.2 Interkulturelle Öffnung in der Personalauswahl 244
3.5.3 Perspektiven 248

4 TEILHABE UND CHANCENGLEICHHEIT VOR ORT 249
4.1 Integration als Aufgabe der Kommunen 249
4.1.1 Maßnahmen der Bundesregierung 253
4.1.2 Forschungsprojekte zur kommunalen Integrations- und Stadtentwicklungspolitik 258
4.2 Integration als Aufgabe der Stadtentwicklung 263
4.2.1 Städtebauförderprogramm „Soziale Stadt“ 264
4.2.2 Investitionspakt Soziale Integration im Quartier 265
4.2.3 Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt – Nachbarschaften stärken, Miteinander im Quartier“ 266
4.2.4 ESF-Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“ (BIWAQ) 267
4.3 Perspektiven 269
4.4 Beratungsangebote von Bund, Ländern und Kommunen 270
4.4.1 Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) 272
4.4.2 Jugendmigrationsdienste (JMD) 274
4.4.3 Synergien zwischen JMD und MBE 276
4.4.4 Perspektive 277
4.5 Bundeskonferenz der Integrationsbeauftragten von Bund, Ländern und Kommunen (BuKo) 279
4.5.1 Bundeskonferenz 2015 279
4.5.2 Bundeskonferenz 2016 280

5 POLITISCHE PARTIZIPATION UND BÜRGERSCHAFTLICHES ENGAGEMENT 282
5.1 Gesellschaftliche und politische Teilhabe 282
5.1.1 Freiwilliges Engagement 284
5.1.1.1 Engagement unterstützen 286
5.1.1.2 Bundesfreiwilligendienst (BFD))/Jugendfreiwilligendienste (FSJ/FÖJ) 288
5.1.1.3 Daten zum freiwilligen Engagement 291
5.1.1.4 Zweiter Engagementbericht der Bundesregierung 295
5.1.2 Politische Partizipation 296
5.1.2.1 Integrationsbeiräte/Ausländerbeiräte der Kommunen 297
5.1.2.2 Beratende Gremien auf Länderebene 298
5.1.2.3 Wissenschaftliche Daten 298
5.1.3 Politische Teilhabe fördern 300
5.2 Ausblick 300

6 SPORT 301
6.1 Partizipation von Migrantinnen und Migranten im organisierten Sport 303
6.2 Zielgruppenspezifische Angebote im Sport 306
6.3 Integrationspotenziale des Sports für Flüchtlinge 309

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

6.4 Angebote im Sport für Flüchtlinge 311
6.5 Ausblick 315

7 MEDIEN 315
7.1 Mediale Integration 315
7.2 Medieninhalte 317
7.3 Medienproduktion 321
7.4 Mediennutzung und Medienangebote für Flüchtlinge 326
7.5 Fazit und Ausblick 329

8 KULTUR 330
8.1 Aktivitäten des Bundes 331
8.2 Maßnahmen der Länder, Kommunen und zivilgesellschaftlicher Akteure 335
8.3 Ausblick 337

9 GESUNDHEIT 338
9.1 Teilhabe an Gesundheitsprävention und medizinischer Versorgung .. 338
9.1.1 Datenlage und repräsentative Daten aus der Gesundheitsforschung . 340
9.1.2 Fachgespräche und weitere Initiativen im Schwerpunktjahr 343
9.1.2.1 Fachgespräch Zahn- und Mundgesundheit 343
9.1.3 Kommunikation und Sprachmittlung 343
9.1.4 Interkulturelle Öffnung 345
9.1.4.1 Rehabilitation 346
9.1.5 Gesundheitliche Versorgung von Flüchtlingen und Asylsuchenden 347
9.2 Ältere Menschen mit Einwanderungsgeschichten – Anforderungen an die Pflege 350
9.3 Gesundheit und Pflege in der Einwanderungsgesellschaft 352

10 RELIGIONS- UND WELTANSCHAUUNGSGEMEINSCHAFTEN 353
10.1 Ausgangslage 353
10.2 Aktivitäten ausgewählter Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften für Teilhabe und Chancengleichheit 357
10.3 Dialog mit dem Islam 367
10.3.1 Deutsche Islam Konferenz 368
10.4 Aktivitäten der Bundesregierung für Teilhabe und Chancengleichheit am Beispiel 372
10.5 Ökumene 376
10.6 Perspektive 377

11 KRIMINALITÄT 378
11.1 Statistische Grundlagen 379
11.2 Die wichtigsten Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik im Überblick 381

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

11.3 Binnendifferenzierung der nichtdeutschen Tatverdächtigen 383
11.3.1 Nichtdeutsche Tatverdächtige nach Aufenthaltsstatus..... 383
11.3.2 Nichtdeutsche Tatverdächtige nach Altersgruppen..... 386
11.4 Kriminalität im Kontext von Zuwanderung..... 391
11.5 Maßnahmen der Kriminal- und Gewaltprävention..... 393

12 AUSGRENZUNG, DISKRIMINIERUNG, RASSISMUS UND FREMDENFEINDLICHKEIT 395
12.1 Diskriminierung 395
12.1.1 Zehn Jahre Antidiskriminierungsrecht..... 395
12.1.2 Diskriminierungserfahrungen in Deutschland..... 396
12.1.3 Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern..... 397
12.1.4 Konten von Geduldeten und Asylsuchenden 403
12.1.5 Fazit 404
12.2 Rassismus und Fremdenfeindlichkeit..... 404
12.2.1 Nationalsozialistischer Untergrund (NSU)..... 405
12.2.1.1 Untersuchungsausschüsse auf Bundes- und Länderebene..... 405
12.2.1.2 Umsetzungsstand der Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses (NSU-UA) 407
12.2.2 Veröffentlichung der Empfehlungen des UN-Antirassismus-Ausschusses (CERD)..... 411
12.2.3 Politisch motivierte Kriminalität und Hasskriminalität 412
12.2.4 Antisemitismus..... 418
12.2.5 Muslimfeindlichkeit..... 420
12.2.6 Antiziganismus..... 422
12.2.7 Bundesprogramme und Initiativen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Bundesregierung..... 423
12.2.7.1 Interministerielle Arbeitsgruppe..... 423
12.2.7.2 Bundesprogramm „Demokratie leben!“ 425
12.2.7.3 Bundesprogramm „Zusammenhalt durch Teilhabe 426
12.2.7.4 Bundeszentrale für politische Bildung 427
12.2.7.5 Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt..... 427
12.2.7.6 Ausblick..... 428

III Rechtsentwicklung 430

1 STAATSANGEHÖRIGKEITSRECHT.....430
1.1 Statistische Entwicklung der Einbürgerung 430
1.2 Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts 432
1.2.1 Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung 432
1.2.2 Identitätsnachweisprobleme bei der Einbürgerung anerkannter Flüchtlinge..... 434
1.3 Geburtserwerb – Ius soli 436
1.3.1 Rechtmäßiger gewöhnlicher Aufenthalt und unbefristetes

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Aufenthaltsrecht eines Elternteils 437
1.3.1.1 Studienzeiten als gewöhnlicher Aufenthalt – Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts 437
1.3.1.2 Ius soli bei assoziationsrechtlichem Daueraufenthaltsrecht eines Elternteils 439
1.4 Optionsregelung 440
1.4.1 Änderung der Optionsregelung 440

2 RECHTSSTELLUNG DER UNIONSBÜRGERINNEN UND UNIONSBÜRGER SOWIE ANDERER EUROPARECHTLICH PRIVILEGIERTER PERSONEN 442
2.1 Unionsbürgerinnen und Unionsbürger 442
2.1.1 Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU 443
2.1.2 Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer 447
2.1.3 Zugang zu Sozial- und Familienleistungen 449
2.1.4 Ausblick 455
2.2 Assoziationsrecht EWG/Türkei 455
2.2.1 Verschlechterungsverbot – Zulässigkeit neuer Beschränkungen 456
2.2.2 Daueraufenthaltsrechte und Verlust des assoziationsrechtlichen Aufenthaltsrechts 459

3 AUFENTHALTSRECHT VON DRITTSTAATSANGEHÖRIGEN 461
3.1 Familienzusammenführung 461
3.1.1 Nachweis einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache beim Ehegattennachzug 462
3.1.1.1 Grundsatzentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs 462
3.1.1.2 Gesetzliche Härtefallregelung 465
3.1.2 Familienzusammenführung zu subsidiär Geschützten und Resettlement-Flüchtlingen 467
3.1.3 Familienzusammenführung zu anerkannten syrischen Flüchtlingen ... 472
3.2 Aufenthaltsrechtliche Verfestigung / Daueraufenthaltsrecht 475
3.2.1 Befristeter Aufenthaltstitel bei langjährigem Aufenthalt 479
3.2.2 Drittstaatsangehörige mit Daueraufenthaltsrecht 487
3.2.3 Fazit 491
3.3 Unbegleitete minderjährige Ausländerinnen und Ausländer (UMA) in Deutschland 493
3.3.1 Asyl- und aufenthaltsrechtliche Situation 495
3.3.1.1 Handlungs- und Verfahrensfähigkeit, rechtliche Vertretung 496
3.3.1.2 Das „asyl- und aufenthaltsrechtliche Clearing“ 499
3.3.1.3 UMA im Asylverfahren 501
3.3.2 Rechtsänderungen und Diskussionen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe 503
3.3.2.1 Gesetzliches Verteilungsverfahren für UMA 504
3.3.2.2 „Verschwundene“ UMA 511
3.3.2.3 „Standardabsenkungen“ für UMA? 513

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.4 Stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelungen – von der Duldung zur Aufenthaltserlaubnis ... 515
3.4.1 Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration ... 516
3.4.2 Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden ... 518
3.4.3 Opfer von Menschenhandel ... 519
3.4.4 Nachträgliche Anordnung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots ... 521
3.5 Neues Ausweisungsrecht ... 521
3.5.1 Gefahrenprognose ... 523
3.5.2 Interessenabwägung ... 524
3.5.3 Ausblick ... 526
3.6 Aufenthaltsbeendigungsrecht und -politik ... 526
3.6.1 Freiwillige Ausreise ... 527
3.6.2 Rechtliche Maßnahmen im Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung ... 528
3.6.2.1 Einreise- und Aufenthaltsverbote ... 529
3.6.2.2 Neuausrichtung des Rechts der Abschiebungshaft ... 531
3.6.2.3 Sonstige Änderungen ... 534
3.6.3 Änderungen im Asylpaket I ... 534
3.6.4 Neuregelung der Abschiebungshindernisse aus gesundheitlichen Gründen im Asylpaket II ... 535
3.6.5 Empfehlung zum Ausbau der Abschiebungsbeobachtung ... 538
3.7 Beschränkungen von Sozial- bzw. Teilhaberechten für Drittstaatsangehörige durch sog. Ausländerklauseln ... 539
3.7.1 Familienleistungen ... 541
3.7.2 Ausbildungs- und Arbeitsförderung ... 543
3.7.2.1 Verkürzung der „Wartefristen“ bei der Ausbildungsförderung ... 544
3.7.2.2 Befristete Öffnung der Berufsausbildungsbeihilfe nach dem SGB III für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive ... 545
3.7.3 Weitere befristete Öffnungen im SGB III für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive, Geduldete und Personen mit bestimmten Aufenthaltserlaubnissen ... 548
3.7.4 Hilfen für Menschen mit Behinderungen nach dem Entwurf des Bundesteilhabegesetzes ... 550
3.7.5 Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten nach dem SGB VI ... 553
3.7.6 SGB II und Asylbewerberleistungsgesetz ... 553

4 ENTWICKLUNGEN IM ASYL- UND FLÜCHTLINGSRECHT ... 554
4.1 Asylpolitik in Deutschland ... 555
4.1.1 Asylantragszahlen und Gesamtschutzquoten in Deutschland 2011 bis Mai 2016 ... 558
4.1.2 Zur Anwendung der Dublin-II- bzw. Dublin-III-Verordnung in Deutschland 2011–2015 ... 562

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

4.2 Kurzüberblick über die aktuellen asylpolitischen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ... 565
4.3 Einreise, Registrierung und Status ... 568
4.3.1 Organisatorische Herausforderungen und rechtliche Konsequenzen des sprunghaften Anstiegs des Zugangs von Schutzsuchenden ... 569
4.3.2 Der gestattete Aufenthalt ... 572
4.4 Änderungen im Asylverfahrensrecht ... 574
4.4.1 Unzulässige Asylanträge ... 575
4.4.2 Sanktionen bei Nichtbetreiben des Verfahrens ... 576
4.4.3 Beschleunigte Asylverfahren ... 578
4.4.4 Notwendigkeit früher Asylverfahrensberatung ... 580
4.5 Sichere Herkunftsstaaten nach § 29a Asylgesetz ... 581
4.6 Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes ... 583
4.6.1 Änderungen im Jahr 2014 ... 584
4.6.2 Änderungen im Jahr 2015 und 2016 ... 585
4.6.2.1 Verstärkter Einsatz von Sachleistungen ... 585
4.6.2.2 Kürzung der Regelsätze ... 586
4.6.2.3 Das Prinzip „Fördern und Fordern“ ... 586
4.6.2.4 Neue Möglichkeiten der Leistungskürzung ... 587
4.7 Aufenthaltsrechtliche Verfestigung in die Niederlassungserlaubnis und Entzug bzw. Ausschluss vom Flüchtlingsstatus ... 592
4.7.1 Verkürzung der Verfestigungsfristen von sieben auf fünf Jahre und Anwendung der Härtefallregelungen ... 592
4.7.2 Gesetzliche Änderungen bei aufenthaltsrechtlicher Verfestigung für Asylberechtigte und GFK-Flüchtlinge ... 594
4.7.3 Gesetzliche Änderungen bei der Mitteilungsverpflichtung des BAMF über Widerruf und Rücknahmevoraussetzungen ... 596
4.7.4 Ausschluss oder Verlust vom Flüchtlingsstatus ... 597
4.8 Sonstige relevante Rechtsentwicklungen ... 598
4.8.1 Wohnsitzregelung ... 598
4.8.2 Verpflichtungserklärungen ... 602
4.8.3 Probleme bei der Anwendung der Fahrerlaubnis-Verordnung ... 604
4.8.3.1 Probleme beim Identitätsnachweis ... 604
4.8.3.2 Vorbereitungsmaterialien für die Führerscheinprüfung in arabischer Sprache ... 606
4.9 Entwicklungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) ... 607
4.9.1 Überblick über die politischen Entwicklungen im Berichtszeitraum ... 608
4.9.2 Die Inhalte der Legislativvorschläge der Kommission ... 610
4.9.2.1 Einzelne horizontale Aspekte in den Legislativvorschlägen der Kommission ... 611
4.9.2.2 Entwurf einer Neufassung der Dublin-Verordnung (sog. Dublin-IV-VO-E) ... 615
4.9.2.3 Entwurf für eine Neufassung der Eurodac-Verordnung ... 618

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

4.9.2.4 Entwurf für eine Neufassung der EASO-Verordnung 619
4.9.2.5 Entwurf einer Asylverfahrensverordnung 620
4.9.2.6 Entwurf einer Neufassung der Aufnahmerichtlinie 622
4.9.2.7 Entwurf einer Verordnung über die Zuerkennung internationalen Schutzes (sog. Qualifikationsverordnung)..... 623
4.9.2.8 Entwurf einer Resettlement-Verordnung 628

5 RECHTLICHER RAHMEN FÜR DEN ZUGANG ZUR ERWERBSTÄTIGKEIT 629
5.1 Beschäftigung von Asylsuchenden und Geduldeten 629
5.2 Zweckwechsel..... 634
5.3 Befristete Öffnung des Zugangs aus dem Ausland für bestimmte Drittstaatsangehörige 634
5.4 Entwurf einer Neufassung der Blue Card-Richtlinie der Europäischen Union..... 636
5.5 Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen und Qualifikationen 637

IV Migrations- und Integrationsforschung 643

1 DIE INSTITUTIONELLE ANBINDUNG DER MIGRATIONS- UND INTEGRATIONSFORSCHUNG 644

2 SCHWERPUNKTE DER AKTUELLEN MIGRATIONS- UND INTEGRATIONSFORSCHUNG 650

3 DATENGRUNDLAGEN DER MIGRATIONS- UND INTEGRATIONSFORSCHUNG....655

4 PERSPEKTIVEN.....658

Abkürzungsverzeichnis 660

Tabellenanhang 669

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Vorwort der Beauftragten

Der 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration umfasst **einen zweijährigen Berichtszeitraum bis einschließlich Juli 2016**. In Ausnahmefällen konnten aktuellere Entwicklungen berücksichtigt werden. Im Berichtszeitraum hat sich unser Land, unsere Gesellschaft so intensiv, ernsthaft und ausdauernd wie selten zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik mit den Themen Flucht, Asyl, Migration und Integration auseinandergesetzt – und das mussten wir auch!

Im vorherigen Lagebericht hatte ich angekündigt, dass der **11. Bericht einen neuen, zeitgemäßen Namen** tragen soll. Dies wurde mit einer Änderung des Aufenthaltsgesetzes in § 94 Abs. 2 erreicht und so trägt der 11. Bericht nicht mehr die „Lage der Ausländerinnen und Ausländer“ im Titel. Denn das deckte nur einen Teil des Inhaltes ab. Stattdessen stehen die **Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft** Deutschland im Vordergrund. Und man möchte hinzufügen: die Teilhabe aller! Denn Integration ist **kein Sonderformat für 17,1 Millionen Menschen**[1] **mit familiären Einwanderungsgeschichten** (Migrationshintergrund), sondern hat **Auswirkungen auf alle 82 Millionen Menschen**, die in unserem Land leben! Ein Einwanderungsland muss im eigenen Interesse allen Menschen im Land – egal welcher Herkunft – **gleiche Chancen auf Teilhabe geben:** in der Schule, bei der Ausbildung, am Arbeitsmarkt oder im Gesundheitswesen. Darum geht es im 21. Jahrhundert!

Im Berichtszeitraum war das alles dominierende Thema in Bund, Ländern, Kommunen und natürlich auch in meiner Arbeit als Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration die **Aufnahme, Unterbringung sowie die Integration der vielen Asylsuchenden und Flüchtlinge, die länger bleiben werden**. Während im Jahr 2014 insgesamt 202.834 Asylanträge beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verzeichnet wurden, stieg die Zahl 2015 auf 476.649 Anträge. Im Herbst kamen täglich bis zu 10.000 Schutzsuchende in unser Land und die Anzahl der tatsächlich nach Deutschland eingereisten Schutzsuchenden lag 2015 mit 890.000[2] weit über den Asylantragszahlen. Viele konnten wegen der enormen Arbeitsbelastung des zuständigen BAMF erst 2016 ihren Asylantrag formell stellen. Auch deshalb wurden vom 1. Januar bis 31. Oktober 2016 bereits 693.758 Asylanträge[3] gezählt, obwohl seit März 2016 – Schließung der sogenannten Balkan-Route und seit der Vereinbarung der Europäischen Union mit der Türkei – die Zahl der neu eingereisten und registrierten Schutzsuchenden auf rund 15.000 pro Monat in Deutschland zurückgegangen ist.

[1] Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 327 vom 16.09.2016.

[2] Bundesministerium des Innern, Pressemitteilung vom 30.09.2016: Bundesinnenminister de Maizière gibt aktuelle Flüchtlingszahlen bekannt.

[3] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Asylgeschäftsstatistik für den Monat Oktober 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Einleitung / Vorwort der Beauftragten

Auf die hohen, täglichen Zugangszahlen im Herbst 2015 waren Bund, Länder, Kommunen, unsere Gesetze und unsere Infrastruktur nicht eingestellt. Die **deutsche Verwaltung musste sich erst einmal sortieren** und die Unterbringung und Registrierung von Hunderttausenden Menschen organisieren. Und auch wenn einige zu Recht kritisieren, dass das lange gedauert hat, so muss man sagen, dass diese enorme Kraftanstrengung dank der Zusammenarbeit aller Ebenen und der unglaublich großen Hilfe aus der Bevölkerung am Ende sehr erfolgreich war.

Ohne die **herausragende Unterstützung der vielen zehntausend freiwilligen Helferinnen und Helfer** hätten wir die Schutzsuchenden damals nicht aufnehmen und versorgen können. Was insbesondere seit dem Herbst 2015 von den Ehrenamtlichen gemeinsam mit den Hauptamtlichen (z.B. bei der Polizei, beim THW, in der Öffentlichen Verwaltung oder bei den Wohlfahrtsorganisationen) geleistet wurde, darf alle stolz machen. Unser Land hat **Haltung gezeigt** und Menschen in Not aufgenommen und versorgt.

Es sind die vielen kleinen Geschichten und Begegnungen von Ehrenamtlichen und Flüchtlingen, die das **positive, hilfsbereite Klima** in der Gesellschaft bewahren. Die Ehrenamtlichen sind Garant dafür, dass die Stimmung eben nicht kippt, wie einige seit zwei Jahren beharrlich behaupten. Ich habe das große Engagement bei vielen Besuchen im Bundesgebiet kennenlernen dürfen. Und eine **Erhebung des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration**[4] in 270 Städten, Landkreisen und Gemeinden bestätigt das: 90% der befragten Kommunen geben an, dass das bürgerschaftliche Engagement im ersten Quartal 2016 nicht nachgelassen habe. Vielen Engagierten gehe es **nicht nur um schnelle Nothilfe, sondern um dauerhaftes Engagement**. Und in mehr als zwei von drei befragten Kommunen gebe es weiterhin eine positive Stimmung und Offenheit gegenüber Flüchtlingen.

Mir ist es deshalb wichtig, die ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer und ihre Initiativen zu unterstützen und dem Ehrenamt auch Hauptamt an die Seite zu stellen. Sonst kann aus Engagement auch Überforderung und Enttäuschung entstehen, gerade bei so einem komplexen Thema wie der Flüchtlingsunterstützung. Ich habe seit 2015 ganz bewusst einen **Schwerpunkt meines Haushalts** als Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration auf die **Förderung ehrenamtlicher Strukturen** gelegt. Über das Projekt mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege[5] fördern wir bundesweit die Qualifizierung und Beratung von Ehrenamtlichen: Womit steht und fällt der Erfolg einer Initiative zur Unterstützung von Flüchtlingen? Auf welche Netzwerke und Informationen kann zurückgegriffen werden, um von Erfahrungen anderer zu profitieren? Worauf ist zu achten, wenn Asylsuchende bspw. nach einer Beschäftigung suchen oder einen Bescheid des BAMF erhalten? Und ganz wichtig: An wen kann ich mich in meinem Ort wenden,

[4] Gesemann, Frank / Roth, Roland: Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden. Zeitraum der Befragung: 25. Januar 2016 bis 5. März 2016, Berlin 2016. Die Studie wird in Kapitel II 4.1 vorgestellt.

[5] Vgl. Kapitel II 5.1.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

wenn ich Fragen bei der Unterstützung von Flüchtlingen habe?

Die Aufgaben der ehrenamtlichen Flüchtlingsbegleitung sind vielfältig und verlieren angesichts der Herausforderungen, die die Integration der Geflüchteten mit sich bringt, nicht an Bedeutung. Das ehrenamtliche **Engagement hält auch weiter an**. Dieses tatkräftige Anpacken von so vielen ist eine Erfolgsgeschichte, die kaum genug gewürdigt werden kann. Die Helferinnen und Helfer brauchen weiterhin die entsprechende Anerkennung und Unterstützung für ihr Engagement!

Neben der Förderung des Ehrenamts ist ein zweiter Schwerpunkt die **Integration von Flüchtlingen in den Sport**. Aus zwei Gründen: Zum einen gelingt in den Vereinen recht schnell das gute Miteinander auch über sprachliche Grenzen hinweg. Zum anderen ist der Sport die größte Bürgerbewegung des Landes, mit Vereinen in jeder noch so kleinen Gemeinde und entsprechend gut erreichbar für Flüchtlinge auch im ländlichen Raum. Ich kooperiere mit dem Deutschen Olympischen Sportbund und den Landessportbünden, der DFB-Stiftung Egidius Braun und der Bundesliga-Stiftung: Ob Amateurverein oder Bundesliga, ob Fußball, Leichtathletik oder Rollstuhl-Basketball – Flüchtlinge können im Verein mitmachen, Kontakte knüpfen und neben dem Sport auch niedrigschwellige Bildungsangebote wahrnehmen. Rund 3.000 Vereine sind mittlerweile bei den Projekten dabei.[6]

Ebenso fördere ich **Projekte mit Migrantenorganisationen und Moscheegemeinden in der Flüchtlingshilfe**.[7] Denn im Jahr 2016 gehört zu unserem Land, dass die einst Eingewanderten und ihre Nachkommen Teil der deutschen Aufnahmegesellschaft sind, die sich für Flüchtlinge engagiert. Die Projekte sollen nicht nur Flüchtlinge unterstützen, sondern gleichzeitig die Professionalisierung der Migrantenorganisationen und Moscheegemeinden voranbringen.

Einen neuen Schwerpunkt lege ich seit 2016 auf Projekte zur **Unterstützung geflüchteter Frauen**. Sie sind oftmals besonders schutzbedürftig. Und Frauen sind oft der Integrationsanker in den Familien. Geflüchtete Frauen erhalten bei den Projekten mit Beratungsangeboten, Seminaren und Gewaltpräventionsschulungen ganz konkrete Hilfe zur Selbsthilfe – auch unter Einbeziehung von Migrantinnen-Organisationen.[8]

Großer Dank gebührt dem Deutschen Bundestag und seinem Haushaltsausschuss, dass meiner Bitte nach erheblicher Aufstockung der Mittel im Haushalt der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration für die genannten Projekte und somit für das ehrenamtliche Engagement zur Unterstützung von Flüchtlingen im Bundeshaushalt 2016 gefolgt wurde und die Mittel auch für 2017 verstetigt werden.

---

[6] Vgl. Kapitel II 6.4.

[7] Vgl. Kapitel II 10.3.1.

[8] Vgl. Kapitel II 9.1.5.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Natürlich hat die Bundesregierung auf die hohen Flüchtlingszahlen umfassend reagiert: Sie hat im Berichtszeitraum des 11. Lageberichts **viele Gesetze verabschiedet und Verordnungen erlassen**, um die Strukturen der Flüchtlingsaufnahme zu verbessern, die Asylverfahren zu beschleunigen, die Länder und Kommunen finanziell zu entlasten und für die Integration von Asylsuchenden mit guter Bleibeperspektive zu sorgen. Als Beauftragte habe ich die **Gesetzgebungsprozesse intensiv begleitet** – übrigens immer mit dem Ziel, die Situation und Teilhabe-Chancen der Geflüchteten zu verbessern und gleichzeitig den gesellschaftlichen Zusammenhalt in unserem Land zu stärken. Mein Arbeitsstab und ich hatten viele der Gesetzesänderungen zur besseren Aufnahme, Versorgung und Integration früh angemahnt und einiges konnte in den Gesetzgebungsverfahren erreicht werden.

Alle seit Mai 2014 erfolgten **Gesetzesänderungen im Asyl- und Flüchtlingsrecht** werden ausführlich in Kapitel III vorgestellt und **aus meiner Sicht als Beauftragte bewertet.** An dieser Stelle **das Wichtigste im Überblick**:

Das **Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung** (am 01.08.2015 in Kraft getreten) hat zahlreiche, lange geforderte Verbesserungen für Kettengeduldete gebracht. Ebenso wurden die Möglichkeiten für gut integrierte geduldete Jugendliche und Heranwachsende verbessert, einen humanitären Aufenthaltstitel zu bekommen. Erfreulich waren weitere gesetzliche Verbesserungen bei der Familienzusammenführung und im Bereich des Resettlements. Dem standen allerdings auch schwierige Regelungen im Bereich der Abschiebung und der Inhaftierung von Menschen mit abgelehntem Asylantrag gegenüber.

Es ist gut, dass mit dem **Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz und der dazugehörigen Verordnung** (sog. Asylpaket I vom 24.10.2015) die Integrationskurse für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive geöffnet, der Bau von Unterkünften erleichtert und das Verbot der Leiharbeit gelockert wurden und für die Länder die Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende einfacher möglich ist. Gerade für die Ermöglichung des Zugangs zu den Integrationskursen habe ich mich lange eingesetzt. Andererseits sehe ich es kritisch, dass mit dem Gesetz die Verweildauer in Erstaufnahmeeinrichtungen nunmehr bis zu sechs Monate oder sogar länger möglich ist und dort ein Beschäftigungsverbot gilt.

Es war ein Signal, dass mit dem **Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren** (sog. Asylpaket II vom 11.03.2016) Albanien, Kosovo und Montenegro zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt wurden. Für Bürgerinnen und Bürger dieser Staaten sind zumeist nicht Asylverfahren, sondern Visa zur Arbeitsmigration der Weg, um nach Deutschland kommen zu können. Ob sich aber die Einrichtung spezieller Aufnahmeeinrichtungen mit Residenzpflicht für Asylsuchende mit geringen Chancen auf Anerkennung oder Asylsuchende im neu geschaffenen beschleunigten Verfahren bewähren, ist genau zu verfolgen. Kritisch ist, dass von der beschlossenen Aussetzung der Familienzusammenführung für subsidiär Schutzberechtigte für die Dauer von zwei Jahren nunmehr eine immer größere Gruppe betroffen ist. Die Regelung betrifft verstärkt

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Einleitung / Vorwort der Beauftragten

Geflüchtete aus Syrien, die nach der Wiederaufnahme der mündlichen Anhörungen im Asylverfahren deutlich öfter den Status als subsidiär Geschützte erhalten als Schutz nach Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Viele der Betroffenen klagen dagegen erfolgreich vor deutschen Gerichten. Klar ist uns doch aber allen: Sind Familien dauerhaft oder für längere Zeit getrennt, ist das für die Betroffenen hart und es trägt ganz bestimmt nicht zu einer besseren Integration in Deutschland bei. Es konnte aber durchgesetzt werden, dass diese Regelung nur Schutzzuerkennungen nach dem 17.03.2016 betrifft, automatisch nach zwei Jahren komplett außer Kraft tritt (am 16.03.2018) und bis dahin für Härtefälle Ausnahmen möglich sind.

Ein erheblicher Fortschritt war das **Integrationsgesetz** mit dazugehöriger Verordnung (weitgehend seit 06.08.2016 in Kraft). Ich habe mich lange dafür eingesetzt und hatte bereits im September 2015 Eckpunkte für die Integration von Geflüchteten vorgelegt. Jetzt bekennen wir uns zum ersten Mal per Gesetz zur Integration von Asylsuchenden mit guter Bleibeperspektive, fordern dazu aber auch die Bereitschaft ein. Mit dem Integrationsgesetz gibt es weitere Zugänge zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt: Assistierte Ausbildung, ausbildungsbegleitende Hilfen, berufsvorbereitende Maßnahmen, Berufsausbildungsbeihilfe und Ausbildungsgeld öffnen wir für die Zielgruppe. Und wer als Geduldeter einen Ausbildungsplatz angeboten bekommt, hat nicht nur während der gesamten Ausbildung einen Anspruch auf eine Duldung, sondern erhält anschließend bei einer der Ausbildung entsprechenden Beschäftigung eine Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre oder eine Duldung über sechs Monate zur Arbeitsuche. Diese Sicherheit war auch den Unternehmen und Betrieben wichtig. Flankierend zum Gesetz werden zusätzliche 100.000 Arbeitsgelegenheiten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz finanziert. Das schafft ersten Kontakt für Geflüchtete mit unserer Arbeitswelt, selbst wenn sie noch in einer Aufnahmeeinrichtung oder Gemeinschaftsunterkunft leben.

Gerade das Integrationsgesetz zeigt, dass wir **aus den Fehlern der 1990er Jahre gelernt** haben: Es bringt einfach nichts, Menschen untätig in ihren Unterkünften herumsitzen zu lassen. Das ist weder human, noch von Nutzen für unsere Gesellschaft, Wirtschaft oder für Sozialversicherungen. Deswegen hat auch die Mehrheit der Bevölkerung dafür kein Verständnis.

Die **Integration von Flüchtlingen und ihren Familien wird eine der größten Aufgaben der kommenden Jahre**. Sicherlich wird nicht jeder Flüchtling gut Deutsch lernen, nicht jeder wird einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz finden und manch‘ einer wird unsere Werte-Ordnung nicht verstehen oder akzeptieren können. Umso klarer müssen wir sagen: Selbstverständlich gilt das Grundgesetz für alle und seine **Werte sind von allen einzuhalten**. Unsere Verfassung zieht da klare Grenzen, die niemand unter Hinweis auf seine Herkunft oder seine Religion überschreiten darf. Nur auf dieser unmissverständlichen Grundlage können Vertrauen, Respekt und ein friedliches Miteinander wachsen. Klar ist aber auch: Die große Mehrheit der Geflüchteten ist heilfroh, in einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung leben zu können, auch weil sie in ihrer Heimat diese Garantie eben nicht hatten. Und deshalb sollten wir ihnen auch eine faire

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Chance geben.

Natürlich kostet Integration von Geflüchteten auch Geld, aber **jede Anstrengung, jeder Euro wird sich künftig auszahlen**. Wer heute unsere Sprache lernt, eine Ausbildung beginnt oder eine Anpassungsqualifizierung aufnimmt, wird morgen mit größerer Wahrscheinlichkeit eine Arbeit finden, Steuern zahlen und seinen Platz in unserer Gesellschaft finden können.

Wichtig ist, dass wir **keine Neid-Debatten und Verteilungsängste** aufkommen lassen und nicht ausblenden, dass es auch **Sorgen** in Teilen der Bevölkerung gibt und geben darf: Sorgen, dass sozialer Abstieg und stärkere Konkurrenz am Arbeitsmarkt droht oder sich das gewohnte Umfeld verändert. Diese Sorgen gab es größtenteils bereits vor den hohen Flüchtlingszahlen der letzten Jahre, sie wurden dadurch aber verstärkt. Wir dürfen Sorgen **weder ignorieren, noch vorschnell als Ausländerfeindlichkeit abstempeln**. Stattdessen muss Politik ihr Handeln noch besser erklären und deutlich machen, dass **niemand in der Bevölkerung schlechter gestellt** wird, wenn Asylsuchende und Flüchtlinge aufgenommen werden: Es wird mehr in Bildung, Wohnungsbau oder Arbeitsmarktvermittlung investiert – und zwar nicht nur für Flüchtlinge, sondern für alle Menschen in unserem Land! Die Bundeshaushalte 2015 und 2016 sowie der Entwurf für 2017 sind dafür der beste Beweis. Ich habe den Eindruck, dass gerade die hohen Flüchtlingszahlen wieder das Bewusstsein dafür schärfen, dass ein starker, solidarischer Staat mehr in Bildung, Wohnungsbau, öffentliche Verwaltung oder in Polizei und Justizwesen investieren muss. Sorgen und Bedenken darf es geben, aber wir ziehen eine **klare Grenze, wenn diskriminiert und gehetzt** wird oder Menschen gar rassistisch beschimpft, bedroht oder angegriffen werden.

Selbstverständlich gab es im Berichtszeitraum auch in den anderen Themengebieten meiner Arbeit als Beauftragte wichtige Entwicklungen. Wegen des Fokus auf die Flüchtlingspolitik gerieten aber die Themen der klassischen „Integrationspolitik“ in der öffentlichen Wahrnehmung ein wenig in den Hintergrund. Dabei sind sie nicht weniger entscheidend für das gute Miteinander und mehr Teilhabe in unserem Land.

Im **Bereich der (frühkindlichen) Bildung** ist festzustellen, dass die Chance eines Kindes auf Bildungserfolg weiterhin sehr stark von der sozialen Herkunft des Elternhauses abhängt. Der geringere Erfolg von Kindern und Jugendlichen mit familiären Einwanderungsgeschichten im deutschen Bildungswesen ist seit Jahren bekannt. Das liegt aber nicht in erster Linie an einem Migrationshintergrund, sondern an der oftmals schlechteren sozioökonomischen Situation, in denen sich Familien mit Einwanderungsgeschichten überproportional befinden.[9] Gleichwohl haben Schülerinnen und Schüler mit familiären Einwanderungsgeschichten von 2010 bis 2015 den Rückstand zu ihren Klassenkameradinnen und -kameraden ohne Migrationshintergrund ein wenig aufgeholt, höhere Bildungsabschlüsse erreicht und seltener die Schule ohne Abschluss

[9] Vgl. Kapitel I 1.3.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

verlassen: So erreichten die 15 bis unter 20-Jährigen mit familiären Einwanderungsgeschichten öfter als fünf Jahre zuvor das Abitur (17% statt 9%) oder einen mittleren Abschluss (44% statt 38%). Und sie verließen die Schule seltener mit dem Hauptschulabschluss (27% statt 37%) oder ohne Abschluss (12% statt 16%).[10] Insbesondere der **quantitative und qualitative Ausbau der Ganztagsschulen** scheint ein vielversprechender Weg zu sein, um die Kopplung von Bildungserfolg und sozialer Herkunft des Elternhauses aufzubrechen.

Wie sehr diese Kopplung gleichen Teilhabe-Chancen entgegensteht, habe ich auch **2014 in meinem Schwerpunktjahr Ausbildung** herausgearbeitet. Gemeinsam mit Gewerkschaften, Arbeitgebern und Migrantenorganisationen haben wir vier zentrale Ziele ausgemacht, die weiterhin aktuell sind und an denen gearbeitet werden muss:

1. Die Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen insgesamt und im Besonderen von Jugendlichen mit familiären Einwanderungsgeschichten erhöhen.

2. Mehr Unternehmen für die duale Ausbildung gewinnen.

3. Interkulturelle Sensibilität bei der Bewerberauswahl verbessern.

4. Jegliche Form von Diskriminierung am Ausbildungsmarkt bekämpfen.

Insbesondere der letztgenannte Punkt war sehr aufschlussreich: Selbstkritisch bestätigten einige Mitglieder des Bundesverbandes der Deutschen Industrie und der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände bei einer Sitzung ihres Fachausschusses, dass viele Personalverantwortliche – ob bewusst oder unbewusst – gewisse Merkmale bezogen auf die Herkunft bevorzugen und andere skeptischer bewerten.

Und so kommt es auch zu Ergebnissen wie in der repräsentativen Studie „**Diskriminierung am Ausbildungsmarkt**“ des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Migration und Integration (SVR)[11]: Tim Schultheiß und Hakan Yilmaz bewerben sich für eine Ausbildung als Kfz-Mechatroniker. Beide sind Jahrgang 1996, beide in Deutschland geboren, beide haben gleiche Qualifikationen und Schulzeugnisse mit Notenschnitt 2,0. Doch Hakan hat deutlich schlechtere Chancen als Tim, zum Bewerbungsgespräch für den Ausbildungsplatz eingeladen zu werden. Hakan muss 50% mehr Bewerbungen schreiben. Das muss dann nicht immer bewusste Diskriminierung der Personalverantwortlichen sein, hat aber ein verheerendes Ergebnis: Es darf nicht sein, dass Jugendliche schlechtere Chancen auf den Ausbildungsplatz haben, nur weil sie

[10] Alle Werte nach: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus, vgl. Tabelle 9 in Kapitel II 2.2.5. Prozentwerte gerundet.

[11] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration GmbH (Hrsg.): Diskriminierung am Ausbildungsmarkt: Ausmaß, Ursachen und Handlungsperspektiven, Berlin 2014.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

familiäre Einwanderungsgeschichten haben! Das Versprechen des Aufstiegs über Bildung verliert an Glaubwürdigkeit, wenn sich trotz besserer Bildungsabschlüsse die Chancen auf Ausbildung oder Arbeit nicht verbessern. Ich bin deshalb eine große Befürworterin der **anonymisierten Bewerbungsverfahren**: Im ersten Schritt des Bewerbungsprozesses für eine Ausbildung oder den Arbeitsplatz erfahren Personalverantwortliche nichts über die Herkunft der Bewerberin oder des Bewerbers. Es zählen nur die Qualifikationen. Starten die Bewerbungsgespräche, kann das Unternehmen dann natürlich die eingeladenen Bewerber kennenlernen und auswählen, dann aber aus einer sicherlich bunteren Bewerbergruppe als bisher. Einige Unternehmen haben auch die Erfahrung gemacht, dass mit diesen Bewerbungsverfahren auch mehr Frauen die Chance haben, eine Runde weiterzukommen.

Nicht nur die Betriebe und Unternehmen, auch der **öffentliche Dienst** muss noch mehr tun, um vielfältiger in der Mitarbeiterschaft zu werden. Ich habe als Beauftragte gemeinsam mit dem Bundesminister des Innern zum ersten Mal überhaupt in der Bundesverwaltung eine Beschäftigtenbefragung zur **Erhebung des Anteils der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund** initiiert.[12] Im Mai 2016 konnten wir die Ergebnisse vorstellen: **14,8%** der Beschäftigten haben familiäre Einwanderungsgeschichten. Verglichen mit dem Bevölkerungsanteil von 21% ist das zu wenig. Und folgende Merkmale dominieren bei ihnen: junge Frau, niedrige Laufbahngruppe, selten unbefristet beschäftigt, seltener verbeamtet als ihre Kolleginnen und Kollegen ohne Einwanderungsgeschichte. Das ist kein gutes Zeugnis für die Bundesverwaltung. Der Bund sollte sich eine Zielmarke setzen, die sich am Bevölkerungsanteil von 21% orientiert, und klarstellen, dass Bewerbungen von Menschen mit familiären Einwanderungsgeschichten ausdrücklich erwünscht sind. Wenn Politik gleiche Teilhabe-Chancen einfordert, muss sich das auch in der Zusammensetzung der Beschäftigten in den Bundesministerien und ihren nachgeordneten Behörden widerspiegeln!

Ganz entscheidend für Teilhabe und Integration ist natürlich auch der **Arbeitsmarkt**. Die hervorragende Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes im Berichtszeitraum bietet dafür gute Voraussetzungen. Bei der beruflichen Integration von Menschen mit familiären Einwanderungsgeschichten gibt es **Fortschritte: Die Erwerbstätigkeit ist angestiegen**, bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, aber auch bei atypischer Beschäftigung. Im Berichtszeitraum ist die Zahl der Erwerbstätigen mit familiären Einwanderungsgeschichten von 7,54 auf 7,72 Millionen gestiegen[13] und immer mehr

[12] Vgl. Kapitel III 3.5.1.

[13] Vgl. Kapitel II 3.2. sowie Statistisches Bundesamt: Fachserie 1, Reihe 2.2 (Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2014 und 2015).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

machen sich selbständig und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung. Dennoch gilt weiter der Befund, dass die Teilhabe von Menschen mit familiären Einwanderungsgeschichten am Arbeitsmarkt nach wie vor hinter derjenigen von Menschen ohne Migrationshintergrund zurückbleibt: 2015 waren 14,6% Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit[14] arbeitslos (rund 560.000 Personen), verglichen mit 5,6% mit deutscher Staatsangehörigkeit (rund 2.230.000 Personen). Deshalb besteht **nach wie vor enormer Handlungsbedarf**: Die Arbeitsvermittlung, die Fachkräftestrategie der Bundesregierung und die Allianz für Aus- und Weiterbildung müssen noch stärker auf die konsequente Erschließung aller in Deutschland vorhandenen Potenziale setzen, auch von Menschen mit familiären Einwanderungsgeschichten. Ebenso ist die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse weiter zu verbessern.

Mehr Teilhabe muss es auch im **Gesundheitswesen** geben. Die Gesundheit ist das wohl wichtigste Gut eines jeden Menschen, aber es profitieren nicht alle gleichermaßen vom hohen Standard des deutschen Gesundheitswesens. Ich habe deshalb **2015 ein Schwerpunktjahr „Gesundheit und Pflege in der Einwanderungsgesellschaft“** durchgeführt und folgende, zentrale Herausforderungen ausgemacht:

1. Zunächst gibt es **zu wenige repräsentative Daten und wissenschaftliche Studien**, die zeigen, an welchen Stellen die Teilhabe von Menschen mit Einwanderungsgeschichten an der medizinischen und pflegerischen Versorgung konkret verbessert werden muss. Eine Ausnahme ist die Studie „Pflege und Pflegeerwartungen in der Einwanderungsgesellschaft“[15] des SVR.

2. Die gute Gesundheitsversorgung in unserer Einwanderungsgesellschaft steht und fällt mit der **interkulturellen Öffnung** unserer Krankenhäuser, Arztpraxen oder Beratungsstellen. Niemand darf wegen sozialer, kultureller oder religiöser Gründe benachteiligt oder schlechter behandelt werden. Gerade in der Altenpflege sind **Kultursensibilität und Mehrsprachigkeit des Personals** wichtig. Außerdem müssen mehr junge Menschen mit familiären Einwanderungsgeschichten den Weg in die Gesundheitsberufe finden und die Anerkennung ausländischer Abschlüsse ist weiter zu verbessern.

[14] Vgl. Kapitel II 3.2.7. Die Bundesagentur für Arbeit unterscheidet bei der Arbeitslosenquote nur nach Staatsangehörigkeit, nicht nach Migrationshintergrund. Letzterer wird ergänzend in Umfragen zur Arbeitsmarkt-Beteiligung erfragt, ist jedoch keine Vollerhebung (siehe Kapitel II 3.2.7.2).

[15] Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration GmbH (Hrsg.): Pflege und Pflegeerwartungen in der Einwanderungsgesellschaft. Expertise im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin 2015.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3. Wir brauchen zudem eine zielgruppengenaue Ansprache, damit alle Menschen von den Leistungen unseres Gesundheitswesens profitieren können. Dazu gehört, dass wir die **Sprachmittlung ausbauen und verbessern**, um von Anfang an Missverständnisse z.B. zwischen Arzt und Patient zu vermeiden. Es gibt zahlreiche, praktikable Varianten von Sprachmittlung an vielen Orten des Gesundheits- und Sozialwesens, wie eine von mir herausgegebene Studie zeigt.[16] Sprachmittlung muss endlich an die jeweiligen Situationen angepasst und solide finanziert sein.

4. Mehrsprachige **Informationen** haben sich bewährt und sollten zu jedem Themenbereich im Gesundheitswesen verfügbar sein. Wie wichtig das ist, zeigte sich bspw. bei der großen Nachfrage nach der Broschüre für Familien mit Angehörigen mit Demenzerkrankungen: Sie trägt den Titel „Warum legt Oma ihre Brille in den Kühlschrank?“ [17]. Die Broschüre habe ich mit dem Verein Mehr Zeit für Kinder e.V. herausgegeben und sie informiert auf Türkisch und Russisch rund um das Thema Demenz und Unterstützungsangebote für Familien.

Im Berichtzeitraum wurde auch der **Zusammenhang von Religion und gesellschaftlicher Teilhabe** noch einmal sehr deutlich. Die Feststellung früherer Lageberichte ist weiterhin aktuell: Infolge der Einwanderung ist das religiöse Leben in Deutschland vielfältig. Aktuell gibt es über 140 Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften in unserem Land und rund ein Drittel der Menschen in Deutschland ist konfessionslos (34%).[18]

Es ist unstrittig, dass die **Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften einen wichtigen Beitrag für mehr Teilhabe** und Chancengleichheit in der Einwanderungsgesellschaft leisten. Ihr großer und häufig ehrenamtlicher Einsatz in der Flüchtlingshilfe und -integration sei hier ausdrücklich genannt. Aber auch in der sozialen Wohlfahrtspflege leisten sie seit Jahrzehnten unverzichtbare Dienste. Gleichwohl werden einige Konflikte in unserem Land mehr oder minder glaubhaft aus religiösen Beweggründen hergeleitet oder mit diesen erklärt. Und das Jahresgutachten des SVR[19] macht deutlich: Zwar hat eine überwältigende Mehrheit der Deutschen in Ost und West

---

[16] Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Sprachmittlung im Gesundheitswesen. Erhebung und einheitliche Beschreibung von Modellen der Sprachmittlung im Gesundheitswesen. Erstellt von der Landesvereinigung für Gesundheit und Akademie für Sozialmedizin Niedersachsen e.V., Berlin 2015.

[17] https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Allgemein/2016-01-26-Demenzratgeber.html (abgerufen am 1. September 2016).

[18] Religionswissenschaftlicher Medien- und Informationsdienst 2016: www.remid.de/info_zahlen_erl/ (abgerufen am 1. September 2016).

[19] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration (Hrsg.): Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland, Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

grundsätzlich ein **aufgeschlossenes Verhältnis zu Religionen** (78% bzw. 87% der Befragten), zugleich sind **aber deutliche Unterschiede in der Wahrnehmung der Religionen** auszumachen. Während Christentum, Judentum oder Buddhismus mehrheitlich als Bereicherung wahrgenommen werden, trifft dies für **Islam** nur für eine Minderheit zu. Häufiger wird Islam hingegen als Bedrohung wahrgenommen.[20]

Für mich als Integrationsbeauftragte ist dieser Befund von Relevanz, denn es gibt über vier Millionen Muslime in unserem Land und mit den Schutzsuchenden aus Syrien, dem Irak und Afghanistan kommt das Gros der Flüchtlinge der vergangenen zwei Jahre aus muslimisch geprägten Gesellschaften. Wir müssen Sorgen und Ängste, die es in Teilen der Bevölkerung vor Islam und Muslimen gibt, entkräften und abbauen. Gleichzeitig müssen wir **klare Kante gegen Islamophobie** zeigen. Klar ist: Die überwältigende Mehrheit der Muslime wie der Nicht-Muslime lebt vollkommen friedfertig und steht zu den Werten unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung. **Muslime und Islam sind Teil des Landes** und es darf nicht sein, dass so manches Integrationsproblem regelrecht islamisiert wird, wenn es z.B. um abgehängte Stadtteile, Bildungsverlierer oder Gewalt in Flüchtlingsunterkünften geht.

Um Stigmatisierungen und Vorurteilen etwas entgegenzusetzen, lege ich einen beachtlichen Teil meiner Arbeit als Beauftragte auf den **Dialog mit den Religionen** und auf Verständigung über Religionsgrenzen hinweg. Unter anderem habe ich im Dezember 2015 einen Dialogprozess im Bundeskanzleramt mit hochrangigen geistlichen Würdenträgern und Verbandsvertretern angestoßen. Und ich habe **Empfänge anlässlich des Ramadan** gegeben – als öffentlichkeitswirksames und religionsübergreifendes Zeichen des gesellschaftlichen Zusammenhalts: Der erste Empfang fand im Juni 2015 im Beisein der Bundeskanzlerin statt, der zweite im Juni 2016 im Beisein des Bundesministers des Auswärtigen. Es war auch gut, dass die **Deutsche Islam Konferenz** in der 18. Legislaturperiode den Weg eingeschlagen hat, an konkreten Sachthemen zu arbeiten (z.B. Wohlfahrtspflege, Seelsorge, Flüchtlingsunterstützung oder Aufbau nachhaltiger Strukturen in den muslimischen Gemeinden).

Wie in den Jahren zuvor gehört auch zum Zeitraum des 11. Lageberichts, dass **nicht alle für eine vielfältige Einwanderungsgesellschaft und gleiche Teilhabe-Chancen zu begeistern** sind: Einige fühlen sich durch Vielfalt überfordert. Einige lehnen sie entschieden ab und machen aktiv Stimmung gegen Flüchtlinge, Migranten oder allgemein Menschen mit familiären Einwanderungsgeschichten. Das geht von handfester **Diskriminierung über Fremdenfeindlichkeit bis hin zu purem Rassismus**. Kapitel II 12 stellt die aktuellen Entwicklungen dar, auch den besorgniserregenden Anstieg der Hasskriminalität. Die vergangenen Monate haben gezeigt, dass sich Menschenfeindlichkeit von den Rändern der Gesellschaft bis in die Mitte ausbreitet. Es bestürzt mich, dass verbale und tätliche Attacken auf Flüchtlinge oder Brandanschläge

[20] Vgl. auch Bertelsmann Stiftung: Religionsmonitor „verstehen was verbindet“. Sonderauswertung Islam 2015.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

auf ihre Unterkünfte Realität in Deutschland sind und dass es auch Angriffe auf ehrenamtliche Helferinnen und Helfer oder engagierte Kommunalpolitikerinnen und -politiker gibt. Die **Angriffe auf Asyl- und Flüchtlingsunterkünfte** stiegen sprunghaft an: Von 199 Angriffen im Jahr 2014 auf 1.031 Angriffe im Jahr 2015.[21] Die sogenannten fremdenfeindlichen Straftaten stiegen im gleichen Zeitraum um 116% (von 3.945 auf 8.529).[22] Dabei ist die Bezeichnung „fremdenfeindlich" irreführend, denn dazu zählen auch Straftaten gegen Menschen, die längst in Deutschland heimisch geworden sind.

Gegen diese Menschenfeindlichkeit müssen wir uns mit aller Kraft stemmen und die Kultur des Widerspruchs stärken: Mit konsequenter Strafverfolgung und der Ausweitung und Verstetigung der Präventionsarbeit, z.B. im Bundesprogramm „Demokratie leben" oder im Bündnis für Demokratie und Toleranz. Außerdem begrüße ich es sehr, dass der Deutsche Bundestag in der 18. Legislaturperiode noch einmal gesetzlich klargestellt hat, dass rassistische, fremdenfeindliche und andere menschenverachtende Tatmotive bei der Festsetzung der Strafe strafverschärfend zu berücksichtigen sind.[23] Dies war auch eine Empfehlung aus dem Abschlussbericht des ersten Parlamentarischen Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages zur Terrorgruppe „**Nationalsozialistischer Untergrund**" (NSU) in der 17. Legislaturperiode. Ich begrüße es sehr, dass der Deutsche Bundestag auch in der aktuellen 18. Legislaturperiode einen Untersuchungsausschuss eingerichtet hat. Der Ausschuss untersucht insbesondere die vielen noch offenen Fragestellungen rund um die Selbstenttarnung des NSU am 4. November 2011, mögliche Unterstützerstrukturen der Terrorgruppe und die Arbeit der Ermittlungs- und Sicherheitsbehörden im Umgang mit V-Personen und anderen Quellen. Dass hier akribisch weiter gearbeitet wird, ist auch ein wichtiges Signal an die Familien der Opfer, die jahrelang zu Unrecht im Fokus der Ermittlungsbehörden standen und sich auch weiterhin mit der quälenden Frage auseinandersetzen, warum gerade ihre Angehörigen in den Blick der Rechtsterroristen geraten sind.

Kapitel III 2 thematisiert, dass Abwertung oder Diskriminierung auch **EU-Bürgerinnen und -Bürger** trifft, die bei uns ihre Arbeitnehmer-Freizügigkeitsrechte wahrnehmen: Da geht es um Lohn-Betrug, unwürdige Wohnbedingungen oder fehlende, soziale Absicherung. Weil viele Beschäftigte ihre Rechte nicht kennen, wenn sie in einem anderen EU-Mitgliedstaat leben und arbeiten, verpflichtet eine EU-Richtlinie seit 2016 die Mitgliedstaaten, Institutionen zu etablieren, die unabhängig Unterstützung leisten und Analysen zur Diskriminierung in der EU erstellen. Die Bundesregierung hat die Richtlinie fristgerecht mit der unabhängigen „**Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer**" umgesetzt, die in meinem Arbeitsstab errichtet wurde und am 21. Mai 2016 offiziell ihre Arbeit aufgenommen hat.[24] Die Gleichbehandlungsstelle berät und informiert EU-

[21] Vgl. Kapitel II 12.2.3.

[22] Vgl. ebd.

[23] Gesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages, Bundesgesetzblatt Teil I, 2015, Nr. 23, 19.06.2015, S. 925.

[24] Vgl. Kapitel III 2.1.2 und www.eu-gleichbehandlungsstelle.de.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Arbeitnehmerinnen und -Arbeitnehmer sowie ihre Familienangehörige zu ihren Rechten im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Darüber hinaus soll sie zu einer zentralen Schnittstelle für Kooperation und Informationsaustausch innerhalb der bestehenden Beratungsstrukturen werden.

Auch wenn es Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit oder Rassismus gibt, darf das nicht darüber hinweg täuschen, dass Deutschland im Jahr 2016 ein **weltoffenes, vielfältiges und integratives Land** ist. Dazu gehört, dass die **Einstellungen zum Deutschsein heute sehr viel inklusiver** geworden sind. Das belegen zwei Studien[25], die ich während meines Schwerpunktjahres 2016 zur Teilhabe und Partizipation in der Einwanderungsgesellschaft vorstellen konnte: Die Befragten mit und ohne Migrationshintergrund haben eine gemeinsame Vorstellung, was und wer deutsch ist: Nicht die Abstammung, die man sich nicht aussuchen kann, sondern **Sprache, Staatsangehörigkeit und Arbeitsplatz sind die meist genannten Kriterien**. Das heißt: Man kann sich das Deutschsein und die Akzeptanz dazu aus eigener Kraft erarbeiten, selbst wenn man nicht im Land geboren wurde oder sich erst einbürgern ließ. Und als Integrationsbeauftragte stimmt es mich sehr zuversichtlich, dass sich die allermeisten Befragten diesem Deutschsein **zugehörig fühlen und ihr Land lieben** – ob sie familiäre Einwanderungsgeschichten haben oder nicht. Das ist ein wichtiges Fundament für den Zusammenhalt in unserer Gesellschaft!

Der 11. Lagebericht zeigt: Deutschland ist ein **lebenswertes Land und wir haben große Fortschritte bei Integration und Teilhabe erreicht**. Gleichwohl müssen wir im eigenen Interesse, für die Zukunftsfähigkeit unseres Landes, weiter mit aller Kraft daran arbeiten, die Teilhabe-Chancen für alle zu verbessern. Dabei dürfen wir den Blick nicht allein auf Menschen mit Einwanderungsgeschichten und ihre Herkunft konzentrieren, sondern Faktoren wie soziale Unterschiede, Bildungshintergründe und Chancen auf dem Arbeitsmarkt in den Vordergrund stellen. Dann kann es uns gelingen, für alle bessere Bedingungen zu schaffen.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre!

Staatsministerin Aydan Özoğuz

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

---

[25] Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung: Deutschland postmigrantisch III. Migrantische Perspektiven auf deutsche Identitäten – Einstellungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund zu nationaler Identität in Deutschland, Berlin 2016. Sowie: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration (Hrsg.): Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland, Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Redaktionelle Vorbemerkung

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration legt hiermit gemäß § 94 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) dem Deutschen Bundestag ihren 11. Bericht vor. Der Bericht trägt den novellierten Titel „11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration – Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland“.

In Fortschreibung des „10. Berichts der Beauftragten über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland“, der im Oktober 2014 vorgelegt wurde (BT-Drs. 18/3015), endet der Berichtszeitraum des vorliegenden Berichts im Juli 2016. Nur in Ausnahmefällen konnten aktuellere Entwicklungen berücksichtigt werden.

Eine methodische Neuerung des Berichts liegt in der Berücksichtigung von Daten aus der Fortschreibung ausgewählter Integrationsindikatoren früherer Integrationsindikatorenberichte der Beauftragten. Die damit bezweckte Darstellung von Integrationsentwicklungen im Zeitverlauf zielt auf einen doppelten Effekt: Anhand objektiver Daten lassen sich positive Entwicklungen beziffern, aber auch Hinweise ableiten, wo aus integrationspolitischem Blickwinkel nachgesteuert werden muss. Im Interesse der Lesefreundlichkeit des Berichts werden die diesbezüglich verwendeten Indikatoren möglichst in Form von Schaubildern und Diagrammen dargestellt.

Der Bericht widmet sich der Lage der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund. Die bis 2005 übliche Differenzierung zwischen deutschen Staatsangehörigen einerseits und „Ausländerinnen und Ausländern“ andererseits wird der sozialen Realität in Deutschland nicht mehr gerecht. Mit 17,1 Mio. Menschen stellen Personen mit Migrationshintergrund im Jahr 2015 rund ein Fünftel der Bevölkerung in Deutschland, mehr als die Hälfte von ihnen besitzt die deutsche Staatsangehörigkeit (55 %).[26] Diese Zahlen belegen den Wandel in der deutschen Gesellschaft und verweisen auf die wachsende Bedeutung der Integrationspolitik.

Seit 2005 lässt der Mikrozensus vergleichende Aussagen zur Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund zu. So lassen sich auch Integrationsprozesse von eingebürgerten Personen bzw. von Personen der zweiten und dritten Migrationsgeneration besser nachvollziehen.

Die Berücksichtigung des Migrationshintergrunds zeigt, wie viele der in Deutschland lebenden Menschen selbst zugewandert sind oder einen Elternteil haben, der nach Deutschland zugewandert ist bzw. als Ausländerin oder Ausländer in Deutschland

[26] Vgl. Tabelle 1 im Tabellenanhang

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

geboren wurde.

Die Differenzierung der Statistiken nach Migrationshintergrund und Migrationsgruppen belegt, wie vielfältig die Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund sind. Die Tabellenstruktur des 11. Berichts orientiert sich an den drei Gliederungsmerkmalen „mit/ohne Migrationshintergrund“, „mit/ohne eigene Migrationserfahrung“ sowie „Staatsangehörigkeit“. Damit lassen sich u.a. Deutsche mit eigener Migrationserfahrung und hier geborene Deutsche mit Migrationshintergrund differenziert betrachten.

Soweit auf die Daten des Mikrozensus Bezug genommen wird, wird dessen Definition von „Personen mit Migrationshintergrund“ zugrunde gelegt. Nach der Definition des Statistischen Bundesamts hat eine Person einen Migrationshintergrund, wenn

- die Person nicht auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland geboren wurde und 1950 oder später zugewandert ist und/oder
- die Person keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder eingebürgert wurde.
- Darüber hinaus haben Deutsche einen Migrationshintergrund, wenn mindestens ein Elternteil der Person mindestens eine der unter Punkt 1 oder Punkt 2 genannten Bedingungen erfüllt.

Auf dieser statistischen Grundlage liefert der Bericht eine fundierte Bestandsaufnahme und eine differenzierte Beschreibung und Bewertung der sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Situation von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Ein sich aus dem Bericht gegebenenfalls ergebender Mehrbedarf des Bundes an Sach- oder Personalmitteln wäre finanziell und stellenmäßig innerhalb des jeweiligen Einzelplans auszugleichen.

Die Begriffe „Ausländerin“ und „Ausländer“[27] werden in diesem wie in allen vorangegangenen Berichten vor allem in rechtlichen und zum Teil nach wie vor in statistischen Zusammenhängen verwendet, da sie dort – zur Bezeichnung nicht deutscher Staatsangehöriger – Teil der Fachsprache oder themenspezifischer Statistiken sind. Ansonsten werden die international üblichen Begriffe „Migranten“ „Zugewanderte“ oder „Personen mit Migrationshintergrund“ verwendet.

Der Begriff „Geflüchtete“ wird an einigen Stellen des Berichts als Oberbegriff für alle Personen verwendet, die als Schutzsuchende nach Deutschland gekommen sind – unabhängig von ihrem rechtlichen Status und dessen Entwicklung. Daher werden neben

[27] Als Ausländerinnen und Ausländer werden ausschließlich Personen ohne das Merkmal einer deutschen Staatsangehörigkeit bezeichnet. Personen mit einer deutschen und einer ausländischen Staatsangehörigkeit (doppelte Staatsangehörigkeit) werden in den Statistiken grundsätzlich als Deutsche ausgewiesen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Redaktionelle Vorbemerkung

Personen, die als Asylberechtigte oder Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden oder einen anderen Schutzstatus erhalten haben, auch diejenigen als Geflüchtete bezeichnet, die sich in einem Asylverfahren befinden oder deren Asylanträge abgelehnt wurden. Wo eine entsprechende juristische Differenzierung notwendig ist, wird diese im Bericht kenntlich gemacht.

Aussiedlerinnen und Aussiedler bzw. Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler unterscheiden sich von anderen Zuwanderergruppen, da sie Deutsche im Sinne des Art. 116 Grundgesetz sind und auf Grundlage des Bundesvertriebenengesetzes in Deutschland aufgenommen werden. Sie werden entsprechend dem Mikrozensusgesetz allerdings auch als Teil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (Deutsche mit eigener Migrationserfahrung) erfasst, werden in diesem Bericht jedoch nicht gesondert ausgewiesen. Differenziertere Analysen liegen in der Zuständigkeit des Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

I Strukturdaten und soziale Lage

Eine steigende Lebenserwartung, eine im europäischen Vergleich eher niedrige Geburtenrate sowie eine wachsende gesellschaftliche Vielfalt kennzeichnen die demografische Entwicklung in Deutschland. Im Berichtszeitraum – insbesondere im Jahr 2015 – war nach vorläufigen Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes die Zuwanderung nach Deutschland hoch wie nie zuvor. 2015 sind allein 2.137.000 Personen nach Deutschland zugezogen. Das waren 672.000 Zuzüge mehr als im Jahr 2014 (+46 %). Im Vergleichszeitraum zogen insgesamt 998.000 Personen aus Deutschland fort, 83.000 mehr als im Vorjahr (+9 %). Damit ergibt sich mit einem Wanderungsüberschuss von 1.139.000 Personen aus der Bilanzierung der Zu- und Fortzüge über die Grenzen Deutschlands hinweg ein neuer Höchststand seit Bestehen der Bundesrepublik.[28]

Rund 45 % der im Jahr 2015 Zugewanderten sind Personen mit der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union (EU), 13 % besitzen Staatsangehörigkeiten aus anderen europäischen Ländern, 30 % haben die Staatsangehörigkeit eines asiatischen Staates und 5 % die Staatsangehörigkeit eines afrikanischen Staates. Damit wird deutlich, dass der Zuwanderungsgewinn nicht nur durch die Flüchtlingssituation bedingt ist.

Um die wachsende gesellschaftliche Vielfalt auch statistisch abzubilden, wird vom Statistischen Bundesamt im Mikrozensus nicht mehr nur das Merkmal der Staatsangehörigkeit, sondern seit dem Jahr 2005 der „Migrationshintergrund“ auf Grundlage verschiedener Merkmale erhoben.[29] Seitdem wird die Bevölkerung nicht mehr ausschließlich nach Staatsangehörigkeit unterschieden. Die Einbindung von zusätzlichen Erfassungskriterien wie Geburtsland und Einbürgerung machen den Migrationshintergrund als ein statistisches Kriterium nachweisbar, auf das hier Bezug genommen wird.[30] Das Merkmal „Migrationshintergrund“ ist statistisch dann nicht mehr zuschreibbar, wenn die Eltern und das Kind als Deutsche in Deutschland geboren sind. Aus statistischer Perspektive leitet sich die Zuschreibung des Merkmals Migrationshintergrund eines Kindes u.a. aus den Angaben zu dessen Eltern ab – wie Angaben zur Staatsangehörigkeit, zum Geburtsland und zur Einbürgerung –, jedoch kann

[28] Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 14. Juli 2016 – 246/16, 2015: Höchststände bei Zuwanderung und Wanderungsüberschuss in Deutschland, Wiesbaden.

[29] Der Mikrozensus ist die amtliche Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt, an der jährlich 1 % aller Haushalte in Deutschland beteiligt sind (laufende Haushaltsstichprobe), vgl. hierzu: www.destatis.de

[30] Vgl. Redaktionelle Vorbemerkung

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

diese Zuschreibung nicht an die Kinder „vererbt“ werden. Damit wird der Prozesscharakter deutlich: Das statistische Merkmal Migrationshintergrund kann, wird und soll langfristig als Zuschreibung verlorengehen.

Der als Stichprobe erhobene Mikrozensus wird im Rahmen der statistischen Hochrechnung an die Eckdaten aus der laufenden Bevölkerungsfortschreibung angepasst, z.B. an die Gesamtbevölkerung nach Alter und Geschlecht sowie an die Rahmendaten der deutschen und der ausländischen Bevölkerung. Mit der Bevölkerungsfortschreibung wird die offizielle Bevölkerungszahl auf der Grundlage der jeweils letzten Volkszählung fortgeschrieben. Erstmals seit 1987 wurde mit dem Zensus 2011 wieder eine Volkszählung durchgeführt. Deren Ergebnisse zeigen, dass im Jahr 2011 zum Stichtag des Zensus 1,5 Mio. Personen – davon mehr als 1 Mio. ausländische Staatsangehörige – weniger in Deutschland lebten als nach der früheren Fortschreibung angenommen.[31] Mittlerweile wurde die Bevölkerungsfortschreibung an die aktuellen Zensusergebnisse angepasst. Auch die Hochrechnung der Daten des Mikrozensus erfolgt für die Jahre seit 2011 auf dieser aktualisierten Datenbasis.

1 Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Der Mikrozensus 2015 beziffert die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund auf 17,1 Mio., das entspricht 21 % der Gesamtbevölkerung. Damit weist mehr als jede fünfte Person in Deutschland dieses Merkmal auf. Seit dem letzten Bericht der Beauftragten (2014), der auf die Zahlen des Jahres 2012 Bezug nahm, ist die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund um knapp 1,8 Mio. Personen gestiegen (s. Tabelle 1).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

[31] Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.): Zensus 2011 – Staatsangehörigkeit und Migration, Endgültige Ergebnisse, München, 2016, S. 11.

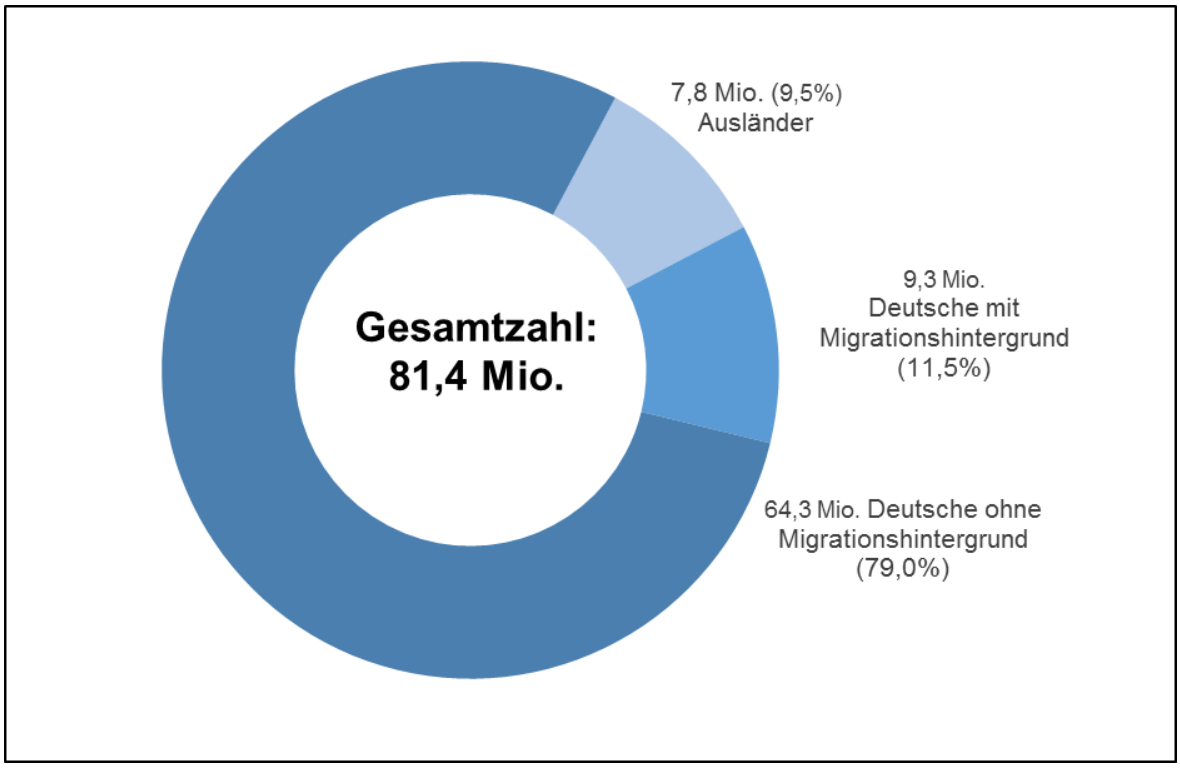
Tabelle 1: Bevölkerung nach Migrationsstatus[1)]

Status	2005		2011		2012		2013		2014		2015	
	in 1.000	%	in 1.000	%	in 1.000	%	in 1.000	%	in 1.000	%	in 1.000	%
Bevölkerung insgesamt	82.465		80.249		80.413		80.611		80.897		81.404	
Personen ohne Migrationshintergrund	67.132	81,4	65.396	81,5	65.083	80,9	64.074	79,5	64.511	79,7	64.286	79,0
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinne	15.057	18,3	14.853	18,5	15.330	19,1	15.913	19,7	16.386	20,3	17.118	21,0
darunter:												
mit eigener Migrationserfahrung	10.399	12,6	9.833	12,3	10.127	12,6	10.490	13,0	10.877	13,4	11.453	14,1
ohne eigene Migrationserfahrung	4.657	5,6	5.021	6,3	5.203	6,5	5.423	6,7	5.510	6,8	5.665	7,0

1) Abweichungen entstehen durch Rundungen
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus, Wiesbaden.

Mit einem Anteil von 11,5 % an der Gesamtbevölkerung hat ein etwas größerer Teil der Personen mit Migrationshintergrund eine deutsche Staatsangehörigkeit. Ausländische Staatsangehörige (9,5 %) stellen hingegen eine etwas kleinere Gruppe dar (s. Abbildung 1).

Abbildung 1: Gesamtbevölkerung nach Migrationsstatus im Jahr 2015

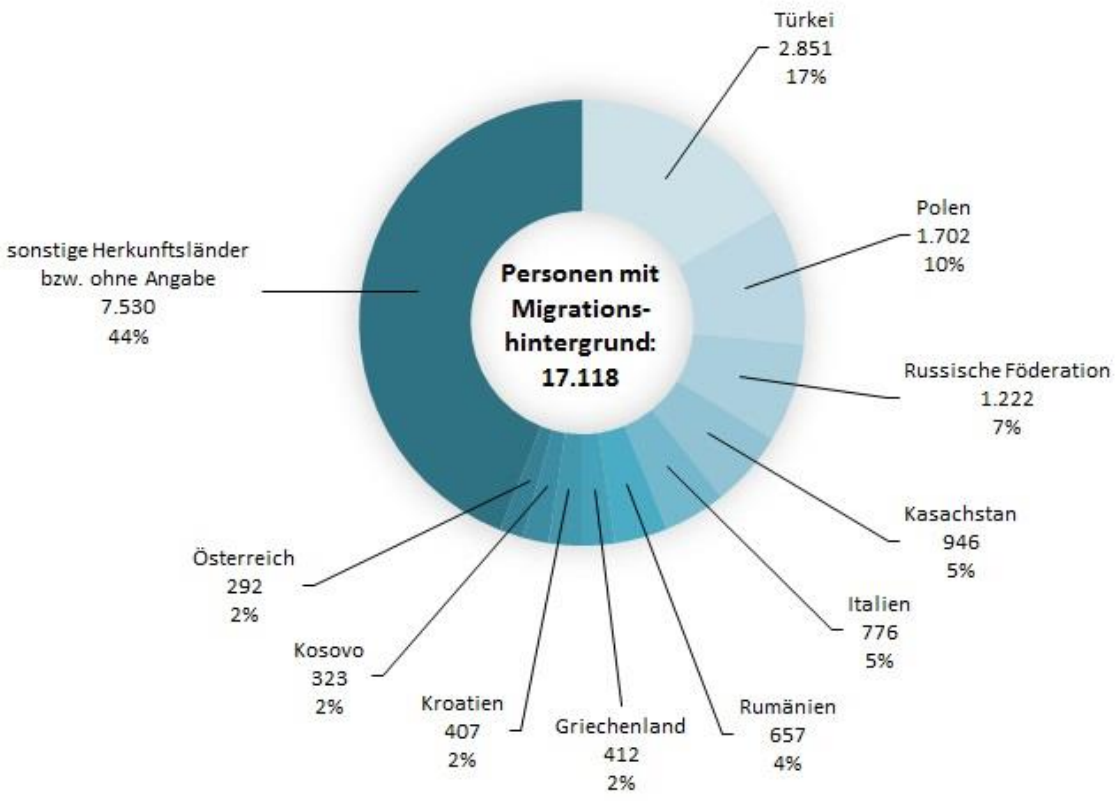


Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden, 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

190 Staatsangehörigkeiten aktuell existierender diplomatisch anerkannter Staaten sind in Deutschland vertreten – so das Statistische Bundesamt.[32] Personen türkischer Herkunft bilden mit 16,7 % die größte Gruppe unter der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, gefolgt von Personen mit polnischer Herkunft (9,9 %) (s. Abbildung 2). Das war bereits im Jahr 2012 so. Auch die Rangfolge der anderen großen Herkunftsländer, welche in Abbildung 2 einzeln ausgewiesen sind, hat sich im Vergleich zum Jahr 2012 auf den Rängen eins bis acht nicht verändert. Einzig Serbien und die Ukraine sind als neunt- und zehntgrößte Herkunftsländer vom Kosovo und Österreich abgelöst worden. Die Heterogenität der Herkunftsländer ist allerdings leicht angestiegen: Die bisher und weiterhin größte Gruppe unter den Personen mit Migrationshintergrund (türkische Herkunft) machte 2012 noch 18,3 % aus und ist somit anteilig kleiner geworden. Der Anteil „sonstiger Herkunftsländer“ ist von 43,1 % auf 44,5 % gestiegen.

Abbildung 2: Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Jahr 2015 (in Tsd.)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden, 2016.

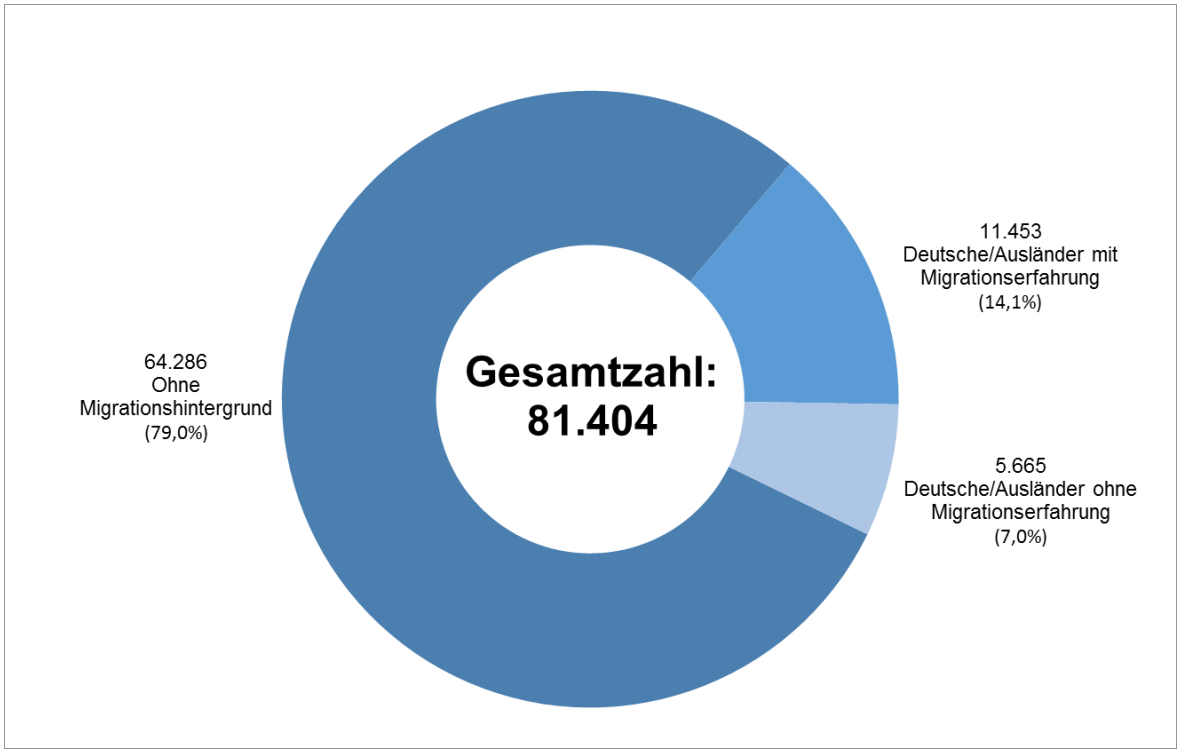
[32] Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden, 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

1.1 Eine wachsende Bevölkerungsgruppe: Personen ohne eigene Migrationserfahrung

Neben der Unterteilung nach Deutschen mit Migrationshintergrund und ausländischen Staatsangehörigen machen weitere Differenzierungen die heterogene Struktur innerhalb der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sichtbar. Hierzu gehört die Unterscheidung zwischen Personen mit und ohne „Migrationserfahrung“. Sie zeigt auf, wer selbst eingewandert und wer in Deutschland geboren ist. Demnach sind zwei Drittel der Personen mit Migrationshintergrund selbst nach Deutschland eingewandert (mit Migrationserfahrung), und ein Drittel ist in Deutschland geboren (ohne Migrationserfahrung).

Abbildung 3: Bevölkerung im Jahr 2015 unterteilt nach Migrationserfahrung (in Tsd.)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden, 2016.

Die Zahl der im Inland Geborenen, also derjenigen ohne eigene Migrationserfahrung, wächst seit Beginn der Erhebung des Migrationshintergrundes im Jahr 2005 kontinuierlich. Wurden im Jahr 2005 knapp 4,7 Mio. Personen mit Migrationshintergrund im Inland geboren (5,6 % der Bevölkerung), so stieg diese Zahl bis zum Jahr 2015 auf 5,7 Mio. Personen (7,0 %) an.

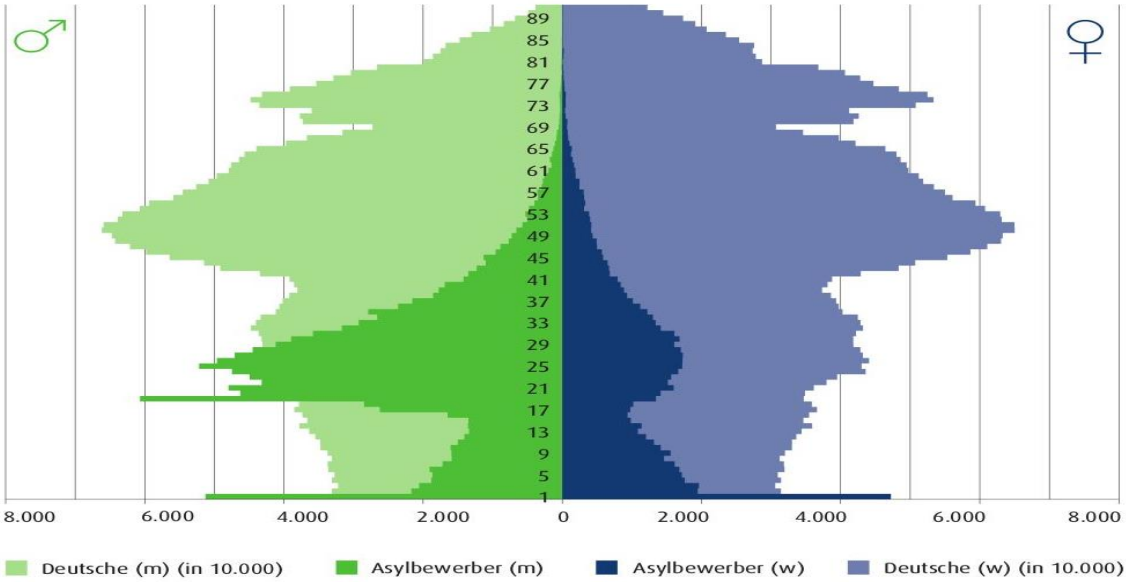
Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

1.2 Demografische Strukturdaten der Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Die in Deutschland lebende Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist deutlich jünger als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Mit 35,9 % hat gut ein Drittel der Kinder in Deutschland unter fünf Jahren einen Migrationshintergrund. In der Altersgruppe von 15 bis 44 Jahren hat mit 26,7 % mehr als ein Viertel einen Migrationshintergrund. Entsprechend sind Personen mit Migrationshintergrund deutlich seltener in älteren Jahrgängen vertreten. Lediglich 9,7 % der 65-Jährigen und Älteren haben einen Migrationshintergrund.[33]

Es liegt auf der Hand, dass durch die deutlich jüngere Altersstruktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund auch das Durchschnittsalter niedriger ausfällt. Personen mit Migrationshintergrund sind im Durchschnitt 36,0 Jahre alt. Mit 47,7 Jahren fällt das Durchschnittsalter bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund hingegen deutlich höher aus.[34] Besonders deutlich tritt dieser Altersunterschied beim Vergleich der Altersstruktur von Asylantragstellenden mit derjenigen mit deutscher Staatsangehörigkeit hervor (siehe Abb. 4).

Abbildung 4: Altersstruktur der Asylbewerber in Deutschland (Erst- und Folgeanträge) im Vergleich zur Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit



Anmerkung: Für die Asylbewerber sind hier alle Personen berücksichtigt, die im Berichtszeitraum 01.01.2014 bis 31.12.2014 in Deutschland einen Asylantrag (Erst- oder Folgeantrag) gestellt haben. Die Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit ist zum Stichtag 31.12.2013 erfasst.
Quelle: BAMF 2015, Statistisches Bundesamt 2015; Darstellung: Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR): Kurzinformation des SVR-Forschungsbereichs 2015-2, Berlin 2015.

[33] Vgl. Tabelle 2 im Anhang

[34] Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden, 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die unterschiedliche Altersstruktur wirkt sich auch auf die Geschlechterstruktur aus. Innerhalb der Bevölkerung mit Migrationshintergrund überwiegt mit 50,6 % nur unwesentlich der Männeranteil gegenüber dem Frauenanteil (49,4 %). In der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund wirkt sich der im Alter typischerweise höhere Frauenanteil dahingehend aus, dass insgesamt der Frauenanteil mit 51,3 % höher ist als der Männeranteil mit 48,7 %.

Hinsichtlich der Geschlechtsstruktur bestehen auch herkunftsspezifische Unterschiede. Ein höherer Männeranteil ist für die Herkunftsländer und -regionen Griechenland (55,1 %), Italien (58,5 %), Vereinigtes Königreich (60,2 %) und Nordafrika (60,0 %) festzustellen. Hingegen ist der Frauenanteil aus den Herkunftsregionen Polen (51,9 %), Russische Föderation (53,4 %), Ukraine (57,2 %) sowie Süd- und Südostasien (51,5 %) höher. Dies weist auf unterschiedliche geschlechtsspezifische Migrationsmuster aus diesen Ländern hin.[35]

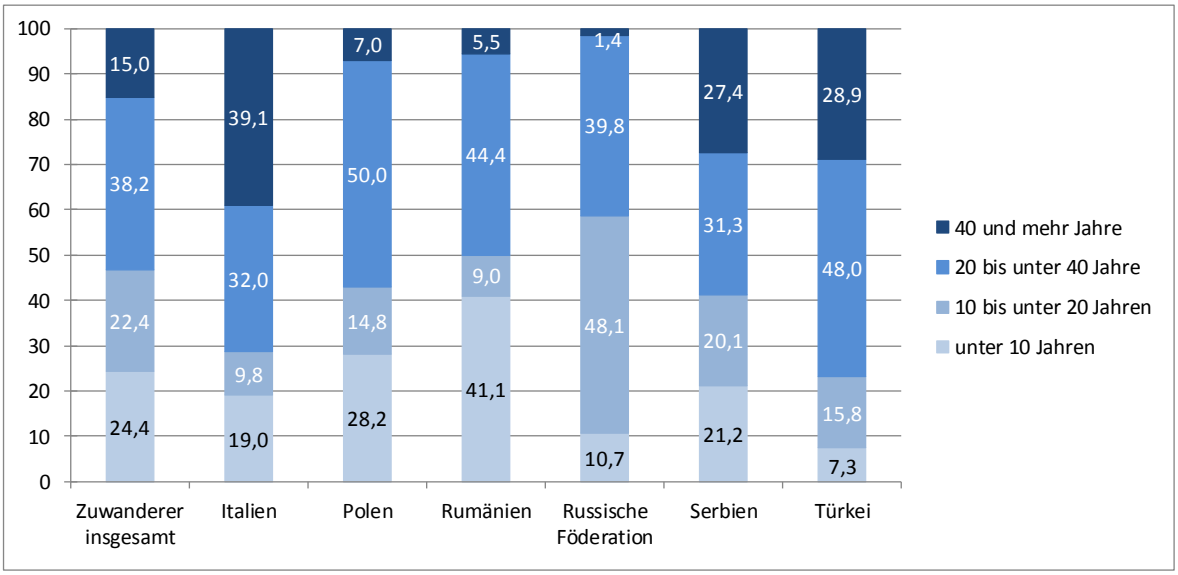
Einwanderung hat das Gesicht unserer Gesellschaft nachhaltig verändert. Die Daten zeigen, dass die Bevölkerung mit Migrationshintergrund längst zu Deutschland gehört. In der regionalen Verteilung und hinsichtlich der Aufenthaltsdauer kommen die historisch unterschiedlichen Einwanderungsprozesse in den alten und neuen Ländern besonders deutlich zur Geltung. Nach wie vor leben die meisten Menschen mit Migrationshintergrund in den Ländern des früheren Bundesgebiets.[36] Anhand der Aufenthaltsdauer zeigt sich, dass Personen mit eigener Migrationserfahrung zu einer überwiegenden Mehrheit (75,6 %) zehn Jahre oder länger in Deutschland leben. 53,2 % der Personen mit Migrationshintergrund leben 20 Jahre oder länger und 15 % sogar seit 40 oder mehr Jahren in Deutschland. Dabei haben Personen aus den ehemaligen Anwerbeländern die längste Aufenthaltsdauer. Hierzu zählen Personen aus Italien und der Türkei, die zu 71,1 % bzw. 76,9 % seit mindestens 20 Jahren in Deutschland leben. Personen aus der Russischen Föderation sind dagegen nur zu 41,2 % seit mindestens 20 Jahren in Deutschland. Aus Rumänien lebt etwa die Hälfte der Personen (49,9 %) seit mindestens 20 Jahren in Deutschland.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

[35] Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Migrationsbericht 2014 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Nürnberg, 2016, S. 36 ff.

[36] Vgl. Tabelle 6 im Anhang.

Abbildung 5: Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Herkunftsland und Aufenthaltsdauer im Jahr 2015 (Anteile in %)[1) 2)]



1) Die bei der Addition der einzelnen Aufenthaltsdauern festzustellende Differenz zu hundert Prozent ist dadurch zu erklären, dass nicht alle Personen das Jahr des Zuzugs angegeben haben.
2) Anmerkung: Polen, Rumänien und Russische Föderation mit (Spät-)Aussiedlern.
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden, 2016.

Mit der Dauer des Aufenthalts steigt die Wahrscheinlichkeit, sich einbürgern zu lassen, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.[37] In der Regel ist eine Einbürgerung nach acht Jahren rechtmäßigen Aufenthalts möglich. Bedeutend ist, dass erst mit der Einbürgerung eine volle politische und gesellschaftliche Teilhabe möglich ist.

Laut Mikrozensus 2015 hatten rund 2,4 Mio. aller in Deutschland lebenden Personen früher eine ausländische Staatsangehörigkeit und wurden Deutsche durch Einbürgerung. Ein Großteil von ihnen (rund 1,9 Mio.) hat eine eigene Migrationserfahrung und ist somit selbst zugewandert. Eingebürgerte mit Migrationserfahrung sind im Schnitt 48,9 Jahre alt.[38]

Im Jahr 2015 wurden insgesamt 107.181 Personen eingebürgert. Seit dem Jahr 2008 (94.470 Einbürgerungen) ist die Zahl der Einbürgerungen bis zum Jahr 2013 (112.353 Einbürgerungen) stetig gestiegen und seither leicht zurückgegangen.[39] Mit 18,4 % machen Personen mit türkischer Staatsangehörigkeit die größte Gruppe unter den

[37] Vgl. Kapitel III 3.1

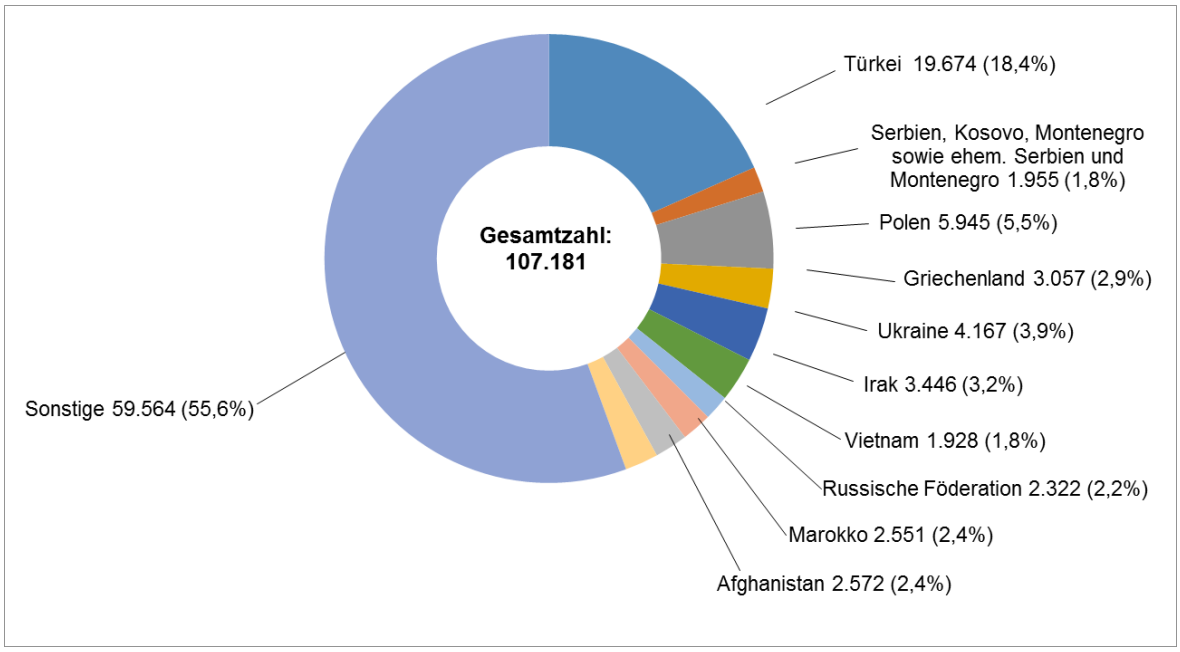
[38] Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden, 2016. Nicht berücksichtigt sind in der Gesamtzahl die bis August 1999 als Statusdeutsche formal eingebürgerten Spätaussiedler.

[39] Vgl. Tabelle 37 im Tabellenanhang

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Eingebürgerten aus.

Abbildung 6: Eingebürgerte Personen im Jahr 2015 nach bisheriger Staatsangehörigkeit



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.1 Einbürgerungen, Wiesbaden 2016.

Eine längere Aufenthaltsdauer fördert die Bereitschaft zur Einbürgerung und kann auch das Heiratsverhalten beeinflussen.[40] Demografisch bedeutend ist, dass aufgrund der jüngeren Bevölkerungsstruktur ein Großteil der Personen mit Migrationshintergrund ledig (rund 8 Mio. bzw. 46,5 %) und nur zum geringen Teil verwitwet oder geschieden (rund 1,6 Mio. bzw. 9,7 %) ist.[41] In der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund sind 39 % ledig und 15,5 % verwitwet oder geschieden. Die Anteile der Verheirateten sind mit 43,8 % (mit Migrationshintergrund) bzw. 45,4 % (ohne Migrationshintergrund) ähnlich.

In einer längerfristigen Betrachtung der Entwicklungen im Zeitraum von 2005 (dem ersten Jahr der Erfassung des Migrationshintergrunds im Mikrozensus) bis 2015 zeigen deutlich, dass in der Gesamtbevölkerung sowie bei Personen mit Migrationshintergrund die Ehe als

[40] Nottmeyer, Olga: Inter-ethnische Partnerschaften: Was sie auszeichnet und was sie über erfolgreiche Integration aussagen, in: Wochenbericht DIW Berlin, Nr. 11/2010, S. 13. Vgl. auch Haug, Sonja: Interethnische Kontakte, Freundschaften, Partnerschaften und Ehen von Migranten in Deutschland. Working Paper 33 der Forschungsgruppe des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Nürnberg 2010, S. 34-48.

[41] Vgl. Tabelle 5 im Tabellenanhang

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Lebensform für Familien mit minderjährigen Kindern tendenziell an Bedeutung verliert, obwohl sie für Familien mit minderjährigen Kindern nach wie vor in beiden Gruppen die meistgewählte Lebensform ist.[42] Lebensgemeinschaften und Alleinerziehende sind hingegen Lebensformen, die im Zeitverlauf an Bedeutung gewonnen haben. Unter den Familien mit minderjährigen Kindern waren im Jahr 2015 in der Gesamtbevölkerung 20,5 % Alleinerziehende und unter Familien mit Migrationshintergrund 16,3 %.

Die amtliche Statistik der registrierten Eheschließungen in Deutschland zeigt für das Jahr 2013 (dies ist der aktuellste Stand dieser Statistik), dass 43.727 bzw. 11,7 % aller Ehen „binationale“ Ehen waren. Der Großteil der Ehen (321.202 Ehen bzw. 86,0 %) wurde zwischen Deutschen geschlossen.[43] Bei einer differenzierten Betrachtung nach dem Migrationsstatus wird deutlich, dass die amtliche Statistik registrierter Eheschließungen in Deutschland kaum aussagekräftig ist, da sie die Staatsangehörigkeit, nicht jedoch das Merkmal Migrationshintergrund berücksichtigt.[44] So geht daraus nicht hervor, ob Ehen, die als deutsch-ausländische Ehen gezählt werden, nicht Ehen zwischen gleicher Herkunft, aber mit unterschiedlicher Staatsangehörigkeit sind. Auch werden Ehen, die im Ausland geschlossen wurden, nicht erfasst. Daher bilden diese Zahlen die Realität nur unvollständig ab.

Wird jedoch der Migrationshintergrund berücksichtigt, ist das Bild differenzierter. Laut Mikrozensus 2015 sind insgesamt 7,5 Mio. von 17,1 Mio. Personen mit Migrationshintergrund verheiratet, dies sind 43,8 %. Jede/r fünfte verheiratete Deutsche mit Migrationshintergrund (21,3 %) lebt in einer Ehe mit einem/r Deutschen ohne Migrationshintergrund.[45] Der Mikrozensus 2015 zeigt auch, dass verheiratete Frauen mit Migrationshintergrund zu rund 20 % in einer Ehe mit einem Partner ohne Migrationshintergrund leben. Verheiratete Männer mit Migrationshintergrund sind zu rund 17 % mit einer Partnerin ohne Migrationshintergrund verheiratet. Diese Zahlen zeigen,

---

[42] Vgl. Tabelle 2 in diesem Kapitel.

[43] Hier sei darauf hingewiesen, dass Eheschließungen in Konsulaten anderer Staaten und im Ausland nicht in die amtliche Statistik eingehen. Vgl. Tabelle 8 im Tabellenanhang.

[44] Zur Situation der zugewanderten Ehegattinnen und Ehegatten aus verschiedenen Herkunftsländern hat das BAMF eine Heiratsmigrationsstudie durchgeführt. Darin wird festgestellt, dass 52,8 % der zugewanderten Ehepartnerinnen und Ehepartner mit einer deutschen Partnerin/ einem deutschen Partner, aber nur 17,4 % mit einer Partnerin/ einem Partner ohne Migrationshintergrund verheiratet sind. Vgl. hierzu: Büttner, Tobias/ Stichs, Anja: Die Integration von zugewanderten Ehegattinnen und Ehegatten in Deutschland. Forschungsbericht 22. Nürnberg, 2014, S. 98 f.

[45] Vgl. Tabelle 5 und Tabelle 5a im Tabellenanhang

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

dass keine gravierenden Unterschiede zwischen Frauen und Männern mit Migrationshintergrund bestehen, eine interethnische Ehe einzugehen.[46]

Bei Deutschen ohne Migrationshintergrund fällt das Heiratsverhalten nur geringfügig heterogen aus. Lediglich 5 % der verheirateten Deutschen ohne Migrationshintergrund haben eine Person mit Migrationshintergrund geheiratet, während 95 % der Personen ohne Migrationshintergrund untereinander geheiratet haben. Bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund beträgt der Anteil der Ehen, die untereinander geschlossen werden, 80 %.

Obwohl in beiden Bevölkerungsteilen vorrangig aus dem gleichen Migrationsstatus geheiratet wird, zeigt sich bei Personen mit Migrationshintergrund eine größere Offenheit, eine „interethnische“ Ehe einzugehen, d.h. eine Person ohne Migrationshintergrund zu heiraten. Nicht selten wird die interethnische Trauung als Gradmesser für Integration gewertet, weil dies als Annäherung der Personen mit Migrationshintergrund an die einheimische Gesellschaft gewertet wird.[47] Ob dieser Indikator ohne Verknüpfung mit anderen relevanten Informationen wie der Heiratsstruktur und dem Heiratsverhalten in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund aussagekräftig ist, ist kritisch zu sehen. Die Heiratsstruktur und das Heiratsverhalten in beiden Bevölkerungsteilen sind selten Gegenstand wissenschaftlicher Forschung. Die isolierte Betrachtung einer Gruppe ist jedoch für eine Einwanderungsgesellschaft wenig aussagekräftig.

Die Bereitschaft, interethnisch zu heiraten, wird mitunter an den sozioökonomischen Status geknüpft. So scheinen Personen mit Migrationshintergrund, die mit einer Person ohne Migrationshintergrund verheiratet sind, eine gute Bildung und oft eine Führungsposition inne zu haben.[48] Da die Eheschließungsstatistik weder den Bildungsstand noch die berufliche Position von Ehepartnerinnen und Ehepartnern ausweist, bedarf die oben getroffene Aussage einer weitergehenden Untersuchung.

[46] Vgl. zu den Unterschieden zwischen den Herkunftsländern: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden, 2016.

[47] Nottmeyer, Olga: Inter-ethnische Partnerschaften: Was sie auszeichnet und was sie über erfolgreiche Integration aussagen, in: Wochenbericht DIW Berlin, Nr. 11/2010, S. 12-20.

[48] Ebd., S. 17 f.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

1.3 Soziale Lage der Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Soziale Lagen beziehen sich auf die Lebensqualität und die Lebenschancen (Chancengleichheit) von Bevölkerungsgruppen. Dabei werden verschiedene Faktoren wie Bildungsstand, Sprache, Beruf, Erwerbsbeteiligung und Einkommen berücksichtigt. Diese Aspekte behandelt der Bericht im weiteren Verlauf ausführlich. Einen Hinweis auf Lebenslagen gibt auch der Indikator der relativen Armutsgefährdung. Als armutsgefährdet gelten in Deutschland jene Menschen, deren verfügbares bedarfsgewichtetes Einkommen weniger als 60 % des mittleren Einkommens beträgt.[49] In allen Alterskohorten ist die Armutsrisikoquote der Personen mit Migrationshintergrund deutlich höher als die der Personen ohne Migrationshintergrund. Nach dem Mikrozensus 2015 ist die Armutsrisikoquoteder Personen mit Migrationshintergrund mit 27,7 % mehr als doppelt so hoch wie die der Personen ohne Migrationshintergrund (12,5 %).[50] Intergenerative Vergleiche erreichter Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsmarktbeteiligung und unter Berücksichtigung der Familien- und Lebensformen können dazu beitragen, die auch in Langzeitanalysen durchschnittlich deutlich höhere Armutsgefährdung von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland zu erklären. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hält fest, dass erst das Aufeinandertreffen verschiedener Faktoren das Armutsrisiko erhöht. So sind Paare mit drei oder mehr Kindern, Alleinerziehende und Menschen mit Migrationshintergrund deutlich häufiger armutsgefährdet als die übrige Bevölkerung.[51]

Im Jahr 2015 lebten in Deutschland insgesamt 8 Mio. Familien mit mindestens einem minderjährigen Kind, darunter 2,6 Mio. Familien mit Migrationshintergrund. Hierbei ist die Ehe am häufigsten: 69,0 % der Familien insgesamt und 76,7 % der Familien mit Migrationshintergrund leben in dieser Lebensform. Minderjährige Kinder leben deutlich seltener in einer Lebensgemeinschaft – 10,5 % in der Gesamtbevölkerung und 7,0 % in Familien mit Migrationshintergrund.

[49] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bonn, 2013, S. VIII f.

[50] Vgl. Tabelle 4 im Tabellenanhang. Vgl. auch: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden, 2016. Vgl. hierzu auch: Statistisches Bundesamt und Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.): Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, 2016, S. 170 ff.

[51] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bonn, 2013, S. 59.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabelle 2: Familien mit minderjährigen Kindern

Jahr	insgesamt in 1.000	davon (in %) Ehepaare	davon (in %) Lebens-gemeinschaften	davon (in %) Allein-erziehende
2005	8.901	74,8	7,7	17,6
2006	8.761	73,9	7,6	18,5
2007	8.572	73,8	7,9	18,3
2008	8.410	72,9	8,2	18,8
2009	8.225	72,5	8,5	19,0
2010	8.123	72,0	8,6	19,4
2011	8.080	71,2	9,2	19,7
2012	8.104	70,3	9,4	20,3
2013	8.064	69,9	10,0	20,0
2014	8.061	69,3	10,3	20,3
2015	8.032	69,0	10,5	20,5
darunter mit Migrationshintergrund				
2005	2.385	83,0	4,8	12,2
2006	2.337	83,0	4,4	12,7
2007	2.333	82,4	4,7	12,9
2008	2.350	81,3	5,1	13,6
2009	2.396	80,8	5,4	13,9
2010	2.337	80,4	5,3	14,2
2011	2.362	79,9	5,5	14,6
2012	1.958	76,8	5,4	17,8
2013	2.022	76,8	5,7	17,5
2014	2.078	76,2	5,8	18,0
2015*	2.556	76,7	7,0	16,3

* Nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar; bis 2014 wurde der Migrationshintergrund für einen Haushalt nach dem Migrationshintergrund der Bezugsperson des befragten Haushalts bestimmt. Seit 2015 wird der Migrationshintergrund aller Haushaltsmitglieder erhoben; hier: Anzahl der Haushalte, in denen mindestens eine Person einen Migrationshintergrund hat.
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus, Wiesbaden.

Ein Vergleich der Jahre von 2005 bis 2015 zeigt, dass eine Angleichung der Familienformen mit dem Trend zu weniger Ehen und mehr Alleinerziehenden zwischen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund stattfindet. Er macht auch deutlich, dass in beiden Bevölkerungsteilen Alleinerziehende besonders von Armutsrisiken betroffen sind. Mit 44,9 % war im Jahr 2015 fast die Hälfte der Alleinerziehenden mit Migrationshintergrund, die Kinder unter 18 Jahren hatten, besonders armutsgefährdet. Die Armutsrisikoquote von Alleinerziehenden ohne Migrationshintergrund ist mit 27,1 % ebenfalls hoch, liegt aber deutlich unter der Quote der Alleinerziehenden mit Migrationshintergrund. Ein Unterschied ist auch bei Paaren mit mindestens einem Kind

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

unter 18 Jahren festzustellen. Mit 24,5 % liegt hier die Armutsrisikoquote von Paaren mit Migrationshintergrund um ein Mehrfaches über der Armutsrisikoquote von 5,8 % der Paare ohne Migrationshintergrund.[52]

Der Bildungsstand wirkt sich dahingehend auf die Armutsrisikoquote aus, dass Personen mit höheren Bildungsabschlüssen aufgrund der damit verbundenen Ausbildungs- und Arbeitsmarktperspektiven ein geringeres Armutsrisiko aufweisen als Personen mit niedrigen Bildungsabschlüssen (mit Hochschulreife: 10,8 %, mit maximal Hauptschulabschluss: 17,8 %). Der Unterschied zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund bleibt allerdings auch mit einer höheren Bildung bestehen. Die Armutsrisikoquote der Personen mit Migrationshintergrund und Hochschulreife ist mit 20,5 % mehr als doppelt so hoch wie die Armutsrisikoquote der Personen ohne Migrationshintergrund und gleichem Schulabschluss in Höhe von 8,4 %.

Auffallend ist, dass über alle Alterskohorten hinweg die Armutsrisikoquote der Personen mit Migrationshintergrund und Hochschulreife deutlich höher ist als die der Personen ohne Migrationshintergrund und maximal Hauptschulabschluss (15,9 %). Das auffallend hohe Ungleichgewicht ist mitunter auf den erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt sowie die Unterschiede in den Einkommen zurückzuführen.[53] Personen mit Migrationshintergrund sind mit 14,1 % mehr als doppelt so häufig von Arbeitslosigkeit betroffen wie Personen ohne Migrationshintergrund (6,2 %).[54] Die Beauftragte spricht sich für eine genaue Analyse der Diskrepanzen in der Armutsgefährdung aus, um die Faktoren für das Ungleichgewicht benennen und diesen entgegenwirken zu können.

Eine von der Beauftragten initiierte vertiefende Längsschnittanalyse zur Entwicklung der Armutsgefährdung auf Datenbasis des Sozioökonomischen Panels (SOEP) und des Mikrozensus kommt zu folgenden Ergebnissen:[55]

- Die Armutsgefährdungsquote von Personen mit Migrationshintergrund ist seit vielen Jahren konstant mehr als doppelt so hoch wie die von Menschen ohne Migrationshintergrund.
- Die höhere Armutsgefährdung von Personen mit Migrationshintergrund beschränkt sich im Grundsatz weder auf bestimmte soziodemografische noch soziostrukturelle Gruppen der Bevölkerung, sondern ist weitgehend einheitlich über Alters-, Bildungs- und Berufsgruppen, über Haushaltstypen, Regionen und

[52] Vgl. Tabelle 4 im Tabellenanhang

[53] Vgl. hierzu Kapitel II 3 Integration in den Arbeitsmarkt.

[54] Ebd.

[55] Giesecke, J.; Kroh, M.; Tucci, I.; Baumann, A.-L.; El-Kayed, N.: Armutsgefährdung bei Personen mit Migrationshintergrund, Berliner Institut für empirische Migrations- und Integrationsforschung Berlin, März 2016, S. 5.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

eine Reihe weiterer armutsrelevanter Merkmale nachzuweisen.

- Armutsgefährdend wirkt, dass Personen mit Migrationshintergrund seltener über einen Berufs- oder Hochschulabschluss verfügen, sie häufiger arbeitslos oder ausbildungsinadäquat beschäftigt sind, seltener in Angestellten- und Beamtenpositionen tätig sind und im Durchschnitt jünger sind als Menschen ohne Migrationshintergrund.
- Auch wenn die Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund – statistisch gesehen – die gleichen Verteilungsstrukturen hinsichtlich armutsrelevanter Faktoren wie Alter, Haushaltskomposition, Gesundheit, Region sowie Bildung und Erwerbstätigkeit aufweisen würden, wäre sie geschätzt immer noch von einer elf Prozentpunkte höheren Armutsgefährdungsquote betroffen, als Menschen ohne Migrationshintergrund.
- Während bei Einwanderern nach einem längeren Aufenthalt in Deutschland eine deutliche Restdifferenz in der Armutsgefährdung zu Menschen ohne Migrationshintergrund verbleibt, weisen in Deutschland geborene Personen mit dem Merkmal Migrationshintergrund, die über einen Berufsschul- oder Hochschulabschluss verfügen, ein ähnliches Niveau der Armutsgefährdung auf wie vergleichbar qualifizierte Personen ohne Migrationshintergrund.

1.4 Wanderungsbewegungen als Normalität

Offene Gesellschaften zeichnen sich durch Einwanderung, soziale Stabilität und kulturelle Lernfähigkeit aus. Die in Deutschland lebende Bevölkerung verändert sich durch Wanderungsbewegungen – insbesondere dadurch, dass aus Zuwanderung Einwanderung wird. Aufgabe der Politik ist es, hierfür die Rahmenbedingungen so zu setzen, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt erhalten bleibt und weiter gestärkt wird.

In den letzten drei Jahren haben Wanderungsbewegungen zwischen Deutschland und dem Ausland deutlich zugenommen (s. Abbildung 2 im Anhang), wozu auch Flucht, Vertreibung und wachsende Migration beigetragen haben. Dabei ist das Wanderungsgeschehen nicht ausschließlich auf Zuzüge beschränkt, auch Fortzüge sind fester Bestandteil der Wanderungsbewegungen.

Lag der Wanderungsgewinn zwischen 2004 und 2009 unter 100.000, so ist für die letzten drei Jahre ein deutliches Plus festzustellen. Für das Jahr 2015 hielt das Statistische Bundesamt einen Wanderungsgewinn von +1,1 Mio. Personen fest, dies ist der höchste

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Wert seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland.[56] Damit wird der bereits in den letzten Jahren stetig angestiegene Wanderungsüberschuss übertroffen. Geprägt ist das Wanderungsgeschehen in Deutschland vorrangig durch Zuwanderung aus Europa.[57]

Wie in den letzten Jahren gehen auch die Zuzüge von nichtdeutschen Personen aus dem EU-Raum im Jahr 2015 zum einen auf Länder zurück, die von der Finanz- und Schuldenkrise betroffen sind. Dies sind Länder wie Italien mit einem Wanderungssaldo von 23.558 Personen, Griechenland (Wanderungssaldo 12.338), Spanien (Wanderungssaldo 7.163) sowie Portugal (Wanderungssaldo 2.409). Zum anderen gab es auch einen höheren Wanderungssaldo für Länder, die 2004 bzw. 2007 der EU beigetreten sind. Hierzu gehören Rumänien (Wanderungssaldo 92.346), Polen (Wanderungssaldo 63.045), Bulgarien (Wanderungssaldo 39.520) und Ungarn (Wanderungssaldo 19.750).[58] Die meisten Zuzüge und der höchste Wanderungsgewinn im Jahr 2015 sind somit aus Rumänien zu verzeichnen, das Polen als Hauptherkunftsland der Zuwandererinnen und Zuwanderer der vergangenen Jahre abgelöst hat.[59]

Deutsche und türkische Staatsangehörige zählen hingegen zu den Gruppen, bei denen mehr Personen fortzogen als zuwanderten. Mit 17.560 Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit überwog im Jahr 2015 der Fortzug ins Ausland gegenüber dem Zuzug nach Deutschland. Für türkische Staatsangehörige wurden im Jahr 2015 insgesamt 23.698 Zuzüge und 23.985 Fortzüge registriert, woraus sich ein Wanderungssaldo von -287 ergibt.[60]

Die amtliche Statistik zum Wanderungsgeschehen enthält keine primären Informationen über die Verbleibensabsichten von Neuzuwanderern.[61] Die OECD hält in ihrem „Internationalen Migrationsausblick 2013“ fest, dass die Zuwanderung aus den Krisenländern kein dauerhaftes Phänomen sei. In den letzten Jahren sei nur jeder zweite

[56] Vgl. Tabelle 15 im Tabellenanhang, siehe auch: Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung 246/16 vom 14. Juli 2016.

[57] Ebd.

[58] Vgl. Tabelle 16 im Tabellenanhang sowie Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 1.2 Wanderungen, Wiesbaden, 2016.

[59] Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Migrationsbericht 2012 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Nürnberg, 2014, S. 18 f.

[60] Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 1.2 Wanderungen, Wiesbaden, 2016.

[61] Vgl. hierzu: Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung vom 7. Mai 2013 – 156/2013.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Grieche und nur jeder dritte Spanier länger als ein Jahr in Deutschland geblieben.[62]

Zu den wichtigsten Gründen für die Zuwanderung nach Deutschland zählt die OECD die Freizügigkeit innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums, den Familiennachzug und mit geringem Abstand dazu den humanitär begründeten Zuzug.[63] Zusätzlich stellen die Arbeitskräftenachfrage im Inland und der zeitlich begrenzte Zuzug von Studierenden aus dem Ausland weitere Gründe für das Zuwanderungsaufkommen in Deutschland dar.[64] Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) sieht in der hohen Wanderungsfluktuation im innereuropäischen Raum eher den temporären Charakter der Zuwanderung als die dauerhafte Verlagerung des Wohnsitzes nach Deutschland bestätigt. [65]

2 Perspektiven

Die Bevölkerungsstruktur in Deutschland ist vielfältig. Zu- und Abwanderung verstärken die Heterogenität der Gesellschaft. Wanderungsbewegungen und die damit verbundene Veränderung der Gesellschaftsstruktur gehören zu weltoffenen Einwanderungsgesellschaften.

Durch die statistische Erfassung des Migrationshintergrunds in differenzierter Form wird die heterogene Bevölkerungsstruktur sichtbar gemacht. Mit wissenschaftlichen Analysen gelingt es auf dieser Grundlage, zum einen Integrationsfortschritte nachzuweisen und bei Vergleichen auch Faktoren wie Bildungsniveau und sozialer Status angemessen zu berücksichtigen. Zum anderen können besondere Problemlagen und Ausgrenzungsrisiken erkannt werden und das bildet die Grundlage für politische Diskussion und Handlung. Gleichzeitig weist die Integrationsbeauftragte darauf hin, dass das Merkmal des Migrationshintergrunds nicht als stereotype Zuschreibung missbraucht werden darf. Schwierigkeiten einzelner Migrantengruppen dürfen nicht auf alle Zugewanderten verallgemeinert werden, sondern sollten dazu dienen, die Stellen zu beschreiben, an denen ein Bedarf an Unterstützung besteht. So kann staatliche Unterstützung dort zielgenau ansetzen.

Die Beauftragte unterstreicht weiterhin, dass Integration ohne materielle Teilhabe nur

---

[62] Vgl. OECD: Internationaler Migrationsausblick 2013, Pressemitteilung, Länderanalyse: Deutschland, unter http://www.oecd.org/berlin/presse/migrationsausblick-deutschland-2013.html.

[63] Ebd.

[64] SVR: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer. Berlin, 2013, S. 9.

[65] Vgl. hierzu: Ebd., S. 52 f.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

unzureichend gelingt und es daher eine zentrale Aufgabe ist, die Armutsrisiken von Menschen mit Migrationshintergrund durch Bildung, Ausbildung und vor allem Arbeitsmarktbeteiligung deutlich, nachhaltig und Generationen übergreifend zu verringern. Der bereits vorhandenen und absehbar wachsenden Altersarmut von Menschen mit Migrationshintergrund – insbesondere von Frauen - muss aus Sicht der Beauftragten politisch gegengesteuert werden.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

II Teilhabe und Chancengleichheit in der Einwanderungsgesellschaft

Die Möglichkeit zur gesellschaftlichen Teilhabe ist die Grundvoraussetzung für gelingende Integration. Eine Einwanderungsgesellschaft ist darauf angewiesen, dass alle Menschen – unabhängig von ihrer ethnischen oder sozialen Herkunft – ihre Qualifikationen und Talente einbringen können. Mit dem Bekenntnis, ein Einwanderungsland zu sein, der Einführung von Integrationskursen und auch den Integrationsmaßnahmen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene gibt es nunmehr eine Reihe von staatlich finanzierten Angeboten, die dazu beigetragen haben, die Situation von Menschen mit Migrationshintergrund in den letzten Jahren insgesamt zwar deutlich zu verbessern, doch partizipieren sie längst noch nicht in allen gesellschaftlichen Bereichen gleichberechtigt.

Diese Benachteiligung gefährdet den gesellschaftlichen Zusammenhalt, da erschwerte rechtliche und tatsächliche Zugänge zu gesellschaftlichen Ressourcen demotivierend wirken können und von den Betroffenen als ausgrenzend empfunden werden. Obwohl sich die Bildungsabschlüsse verbessert haben und immer mehr Menschen mit Migrationshintergrund über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, ist die Arbeitsmarktbeteiligung, insbesondere in qualifizierten Berufen, noch immer geringer als bei der Gesamtbevölkerung.[66] Dies gilt auch für den öffentlichen Dienst. Auch innerhalb der Bundesverwaltung sind Beschäftigte mit Migrationshintergrund unterrepräsentiert und darüber hinaus eher in unteren Laufbahngruppen zu finden.[67] Auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen wie der Politik, den Hochschulen oder im Medienbereich sind sie unterrepräsentiert.

Es ist daher eine zentrale Aufgabe, die Partizipationschancen in allen gesellschaftlichen Bereichen für Menschen mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Dem Bekenntnis, ein Einwanderungsland zu sein, muss die Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft folgen. Erfolgreiche Einwanderungsgesellschaften zeichnen sich dadurch aus, dass sie sich nicht nur zur Vielfalt bekennen, sondern allen Menschen faire Chancen auf Teilhabe und Partizipation ermöglichen.

[66] Vgl. Kapitel II. 3 Integration in den Arbeitsmarkt.

[67] Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung / Statistisches Bundesamt: Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung, Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung, 2016. Zur interkulturellen Öffnung der Bundesverwaltung vgl. auch Kapitel II. 3.5 Interkulturelle Öffnung der Bundesverwaltung.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Schwerpunktjahr „Partizipation und Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft“

Um die Teilhabechancen von Menschen mit Migrationshintergrund zu verbessern und dieses Thema stärker in das Bewusstsein der Öffentlichkeit zu rücken, hat die Beauftragte im Jahr 2016 das Thema „Teil haben, Teil sein: Partizipation in der Einwanderungsgesellschaft“ zu ihrem Schwerpunkt gemacht.

Ziel ist es herauszuarbeiten, welche strukturellen Hindernisse Menschen mit Einwanderungsgeschichten im Wege stehen, wie ausgrenzende Mechanismen wirken und welche Maßnahmen geeignet sind, die Partizipationschancen – auch an Entscheidungsprozessen – zu erhöhen.

Im Bündnis mit Akteuren und Partnern aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen wird der Themenschwerpunkt von der Beauftragten auf Veranstaltungen, Tagungen und durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit bearbeitet. Zudem wird Forschung in diesem Bereich unterstützt und es werden Projekte angestoßen, die die gesellschaftliche Teilhabe fördern.

Bei der Auftaktveranstaltung zum Themenjahr wurde gemeinsam u.a. mit Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Medien diskutiert, in welchen Bereichen Menschen mit Migrationshintergrund noch unzureichend gesellschaftlich vertreten sind und welche Lösungswege vorgeschlagen werden.

Thema der Bundeskonferenz der Integrationsbeauftragten von Bund, Ländern und Kommunen im Jahr 2016 war „Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft“. Insbesondere die Verbesserung der Partizipation von Flüchtlingen und die Partizipationsbereitschaft der Aufnahmegesellschaft standen im Mittelpunkt der Konferenz. Aber auch das Selbstverständnis Deutschlands als Einwanderungsland und die Frage, mit welchen Strategien man Rechtspopulismus und Menschenfeindlichkeit in der Bevölkerung begegnen kann, wurden intensiv diskutiert.[68]

Die Frage der Identität und des Zugehörigkeitsgefühls ist wesentlich für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in einer Einwanderungsgesellschaft. Die Beauftragte hat daher eine Studie in Auftrag gegeben, die untersucht, wie verbunden sich Menschen mit und auch ohne Einwanderungsgeschichte mit Deutschland fühlen und wie sie

[68] Vgl. Kapitel Bundeskonferenz II 4.5

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

„Deutschsein“ definieren.[69] Die Studie zeigt, dass das Gefühl der Zugehörigkeit zu Deutschland sowohl bei Menschen ohne Migrationshintergrund als auch bei Menschen mit Migrationshintergrund sehr hoch ist und die Zustimmungswerte sich kaum voneinander unterscheiden.[70] 74,2 % der Deutschen mit Migrationshintergrund fühlen sich deutsch und 48,3 % legen Wert darauf, von anderen als Deutsche gesehen zu werden. Damit unterscheiden sie sich kaum von Personen ohne Migrationshintergrund, von denen sich 85,6 % deutsch fühlen und 46,9 % Wert auf die entsprechende Außenwahrnehmung legen.[71] Eine Sonderauswertung des Integrationsbarometers des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) zeigt, dass Zugehörigkeit immer weniger über Abstammung definiert wird, sondern gesellschaftliche Teilhabe, wie z.B. die Teilhabe am Arbeitsmarkt, als wesentlich erachtet wird.[72]

Wesentlicher Bestandteil gesellschaftlicher Teilhabe ist zudem die Mitwirkung an Entscheidungsprozessen. Für das Zugehörigkeitsgefühl ist es förderlich, nicht nur Objekt von Entscheidungen zu sein, sondern auch Einfluss nehmen zu können. Die Beauftragte hat daher in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung zu einer Fachtagung „Teil haben – Teil sein. Politische Partizipation in der Einwanderungsgesellschaft – Möglichkeiten der politischen Partizipation“ eingeladen, um zu diskutieren, wie politische Repräsentation in der heterogenen Einwanderungsgesellschaft hergestellt werden kann. Anhand erfolgreicher Praxisprojekte wurden Erfolgsfaktoren identifiziert und Lösungsmöglichkeiten erarbeitet.[73]

Um die Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund voranzubringen, fördert die Beauftragte im Jahr 2016 zudem zahlreiche Projekte mit Modellcharakter in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen. Ein Schwerpunkt liegt in der Partizipationsförderung von Flüchtlingen und der Förderung des Engagements von Migrantenorganisationen in der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit, aber auch im Bereich des Sports.[74]

---

[69] Coşkun, Canan / Foroutan, Naika: Deutschland postmigrantisch III. Migrantische Perspektiven auf deutsche Identitäten. Einstellungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund zu nationaler Identität in Deutschland, Berlin 2016, S. 52 ff.

[70] Vgl. ebd., Kapitel IV Migrations- und Integrationsforschung

[71] Vgl. ebd.

[72] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Forschungsbereich: Zugehörigkeit und Zugehörigkeitskriterien zur Gesellschaft im Einwanderungsland Deutschland, Ergebnisse des SVR-Integrationsbarometers 2016 – Handout, S. 4.

[73] Vgl. Kapitel II 5.1 Gesellschaftliche und politische Teilhabe

[74] Vgl. Kapitel II 6.4 Angebote im Sport für Flüchtlinge

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

1 Sprache

1.1 Sprachförderung im Elementarbereich

Die aktive Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und erfolgreiche Bildungsverläufe sind untrennbar mit dem Erwerb deutscher Sprachkenntnisse verbunden. In Bezug auf Kinder mit Migrationshintergrund, die zunächst mit einer anderen Sprache aufwachsen, hat die Förderung der deutschen Sprache im Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) daher seit Jahren einen herausgehobenen Stellenwert. Darin liegt zu einem wesentlichen Teil die Dynamik im qualitativen und quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung begründet.[75] Kinder sollen und müssen so früh wie möglich vor allem auch sprachlich gefördert werden, um die soziale Integration zu verbessern, Teilhabe und Chancengleichheit im Bildungsgeschehen zu ermöglichen, soziale Risikolagen zu verringern und auf schulisches Lernen vorzubereiten.

Über die besondere Bedeutung des frühen Erwerbs sprachlicher Kompetenzen im Deutschen für die gesamte Bildungsbiografie besteht ein breiter Konsens im fachwissenschaftlichen Diskurs, in der politischen Debatte und in der öffentlichen Wahrnehmung. Da sich Kinder in ihren ersten Lebensjahren Sprachen besonders leicht aneignen, sollen insbesondere diejenigen Kinder, die mit einer anderen Muttersprache als Deutsch aufwachsen, möglichst frühzeitig und vor dem Schuleintritt Deutsch als Zweitsprache erwerben können. Im System der FBBE bilden Sprachstandfeststellung und Beobachtungsverfahren zur Sprachentwicklung sowie eine daran anschließende alltagsintegrierte sprachliche Bildung einen Schwerpunkt der pädagogischen Arbeit, um das Ziel der sprachlichen Anschlussfähigkeit an die Anforderungen der Schule zu erreichen.

Wenig Berücksichtigung findet jedoch die (sprachliche) Lebensrealität vieler Kinder mit Migrationshintergrund, für die das Erlernen von zwei oder mehr Sprachen eine Normalität ist. Diese Mehrsprachigkeit bietet aber nur dann eine Chance, wenn Kinder ihre Sprachen altersgemäß kompetent beherrschen. In diesem Sinne müssen Angebote zur Sprachförderung die natürliche Mehrsprachigkeit von Kindern stärker berücksichtigen und sie auf eine zunehmend vielsprachige und multikulturelle Gesellschaft vorbereiten können. Dazu sind Bedingungen für das Sprachenlernen herzustellen, die adäquate Sprachanregungen bieten, Kontakte zu Bezugspersonen in den Sprachen, die das Kind lernt, ermöglichen sowie Wertschätzung gegenüber den Herkunfts- oder Familiensprachen der Kinder ausdrücken. Die Rahmenbedingungen in der Kindertagesbetreuung sind noch nicht flächendeckend so gestaltet, dass sie einen guten

[75] Vgl. Kapitel II 2.1 Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

sprachlichen Bildungsprozess mehrsprachig aufwachsender Kinder ermöglichen (z.B. hinreichende Sprachanregung, vertrauensvolle Gestaltung enger Erziehungs- und Bildungspartnerschaften zwischen Kita und Eltern oder mehrsprachige pädagogische Fachkräfte). Im System der FBBE ist eine monolinguale, auf Deutsch ausgerichtete pädagogische Praxis vorherrschend.[76]

Die Zahl der Kinder, die Deutsch als Zweitsprache erwerben bzw. mehrsprachig aufwachsen, und ihr Anteil an der Bevölkerung sind nicht bekannt. Die über Statistiken zugänglichen Zahlen geben keine Informationen darüber, wie viele Kinder bundesweit Deutsch als Zweitsprache erwerben oder gar einen nachgewiesenen Sprachförderbedarf haben. So gibt die Statistik des Mikrozensus zwar Informationen zum Migrationshintergrund, aber nicht darüber, ob ein Kind Deutsch als Muttersprache oder als Zweitsprache erwirbt. Die Kinder- und Jugendhilfestatistik erfasst für die Kinder in öffentlicher Tagesbetreuung zusammen mit dem Merkmal Migrationshintergrund die vorrangig in der Familie gesprochene Sprache (Deutsch/nicht Deutsch).[77] Aber auch aufgrund dieser Statistik kann nur angenommen werden, dass ein Kind, das im Elternhaus überwiegend nicht deutsch spricht, entweder mehrsprachig aufwächst oder erst mit dem Besuch einer Betreuungseinrichtung an Deutsch als Zweitsprache herangeführt wird.

Tabelle 3: Kinder mit Migrationshintergrund (mindestens ein Elternteil ausländischer Herkunft) in Kindertageseinrichtungen, die im Elternhaus vorwiegend nicht deutsch sprechen, in den Jahren 2006 und 2015 (Anzahl; in Prozent).

	Kinder unter 3 Jahren			Kinder von 3 bis unter 6 Jahren		
	Insgesamt	Davon sprechen vorwiegend nicht deutsch im Elternhaus		Insgesamt	Davon sprechen vorwiegend nicht deutsch im Elternhaus	
		Insgesamt	Prozent		Insgesamt	Prozent
2006	31.427	17.525	55,8	539.141	337.295	62,6
2015	108.600	58.654	54,0	623.217	381.846	61,3

Quellen: Statistisches Bundesamt: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen 2006 und 2015; zusammengestellt und berechnet vom Forschungsverbund DJI/TU Dortmund 2007/2016; eigene Berechnungen. Alle Zahlen beziehen sich auf das gesamte Bundesgebiet jeweils ohne Berlin, da das Merkmal Migrationshintergrund in Berlin 2006 nicht erhoben wurde.

[76] Kieferle, Christa / Reichert-Garschhammer, Eva / Becker-Stoll, Fabienne (Hrsg.): Sprachliche Bildung von Anfang an: Strategien, Konzepte und Erfahrungen, Göttingen 2013, S. 132 f.

[77] Abweichend von den Definitionen zum Migrationshintergrund in anderen Statistiken, z.B. des Mikrozensus, hat ein Kind in der Statistik der Kinder- und Jugendhilfe dann einen Migrationshintergrund, wenn mindestens ein Elternteil ausländischer Herkunft ist.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die Zahl der Kinder unter sechs Jahren in Tageseinrichtungen, die einen Migrationshintergrund aufweisen und in der Familie vorrangig nicht deutsch sprechen, nahm in den letzten Jahren stetig zu. Von 2006 bis 2015 hat sich die Zahl bei den Kindern unter drei Jahren mehr als verdreifacht, bei den Kindern im Alter von drei bis unter sechs Jahren gab es einen Anstieg von gut 16 %. In beiden Altersgruppen ist der Anteil der Kinder, die im Elternhaus vorwiegend nicht deutsch sprechen, an allen Kindern mit Migrationshintergrund in Kindertageseinrichtungen im Vergleich der Jahre 2006 und 2015 in etwa gleich geblieben.

Auch wenn diese Kinder nicht zwangsläufig Probleme beim Erwerb von Deutsch als Zweitsprache haben, verdeutlichen die Daten doch zumindest, dass die Anforderung an die pädagogischen Fachkräfte in der Tagesbetreuung, sich auf zwei- oder mehrsprachige Kinder einzustellen und die Sprachförderung dieser Kinder zu intensivieren, nicht nur bestehen bleibt, sondern eher noch steigt, weil die absolute Zahl der entsprechend zu fördernden Kinder zunimmt.

Zu dieser Situation im System der FBBE kommen beschreibbare Segregationstendenzen im nahräumlichen Wohnumfeld von Kindern – und damit weitere Anforderungen an die Fachkräfte – hinzu. Diese wirken sich in der Weise aus, dass ein großer Teil der Kinder, die in der Familie vorrangig nicht deutsch sprechen, Einrichtungen besucht, in denen sich Kinder mehrheitlich in einer ähnlichen Spracherwerbssituation befinden.[78] Auf diese Problemstellung wird seit Jahren und wiederholt auch in den Lageberichten der Beauftragten hingewiesen.[79] Nach aktuellen Daten des Berichts „Bildung in Deutschland 2016“ besuchten im Jahr 2015 in Westdeutschland 34,0 % der Kinder mit nicht deutscher Familiensprache Tageseinrichtungen, in denen mehr als die Hälfte der Kinder ebenfalls in der Familie vorwiegend nicht deutsch sprachen. In Ostdeutschland traf dies nur auf 2,9 % der Kinder zu.[80] In den Stadtstaaten Berlin (53,4 %), Bremen (49,8 %) und Hamburg (44,3 %) sowie im Flächenland Hessen (41,8 %) ist dieser Wert besonders hoch.[81] In diesen Bundesländern ist auch der Anteil an Tageseinrichtungen, in denen mehr als die Hälfte der Kinder in der Familie nicht deutsch sprechen, entsprechend am höchsten:

---

[78] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 185.

[79] Vgl. 9. Lagebericht, S. 56, und 10. Lagebericht, S. 35.

[80] Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, Tabelle H3-1A, S. 337.

[81] Ebd.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Berlin (23,4 %), Bremen (16,6 %), Hessen (16,0 %) und Hamburg (15,1 %).[82]

Für die pädagogischen Fachkräfte in solchen Einrichtungen wird die ohnehin anspruchsvolle Aufgabe der Sprachförderung erschwert, wenn der Erwerb der deutschen Sprache über die alltägliche Kommunikation der Kinder untereinander vielfach entfällt und von den Fachkräften kompensiert werden muss. Hinzu kommen noch all jene in ihren Familien deutschsprachig aufwachsenden Kinder, die ebenfalls einen Sprachförderbedarf haben können. Laut Bericht „Bildung in Deutschland 2016“ haben 21 % der Kinder, die in ihren Familien deutsch sprechen, einen Sprachförderbedarf.[83] So ergeben sich insgesamt zunehmend äußerst komplexe Anforderungen an die sprachliche Förderung im System der FBBE.

Mit dem „Gemeinsamen Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen“ haben sich die Länder dazu verpflichtet, die Sprachförderung als festen Bestandteil in den Bildungskonzepten zu verankern.[84] So hat sich über die Jahre ein breites, aber uneinheitliches Spektrum an Verfahren zur Sprachstandsfeststellung und Fördermaßnahmen entwickelt.[85] Obgleich das Engagement der Länder in finanzieller und personeller Hinsicht seit Langem hoch ist, sind die Wirkungen jedoch bislang kaum untersucht. Eine Bewertung wird aufgrund noch fehlender Evaluationen der Instrumente und Fördermaßnahmen erschwert. So lassen sich derzeit auch keine exakten bundesweiten Angaben zur Zahl der Kinder mit Sprachförderbedarf sowie zu Art und Umfang dieses Bedarfs ermitteln. Der Bericht „Bildung in Deutschland 2016“ verweist aus Sicht der Beauftragten zu Recht darauf, dass somit ein wichtiges Lernpotenzial für die künftige Gestaltung von Integration weitgehend ungenutzt bleibt.[86]

Um die Anwendung von Instrumenten zur Sprachstandfeststellung und die Praxis der Sprachförderung zu verbessern, sind einerseits weitere wissenschaftliche Forschung in diesem Bereich und andererseits entsprechend qualifizierte Fachkräfte notwendig. In

[82] Ebd.

[83] Ebd., S. 66.

[84] Kultus- und Jugendministerkonferenz: Gemeinsamer Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen, Beschluss der Jugendministerkonferenz vom 13./14.05.2004 und Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 03./04.06.2004, Bonn 2004.

[85] Vgl. Neugebauer, Uwe / Becker-Mrotzek, Michael: Die Qualität von Sprachstandsverfahren im Elementarbereich. Eine Analyse und Bewertung, Köln 2013. Siehe auch 9. und 10. Lagebericht.

[86] Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 205.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

einer Verbindung dieser beiden Bereiche förderte das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) die „Forschungsinitiative Sprachdiagnostik und Sprachförderung (FiSS)“.[87] Ziel der Forschungsinitiative war es, empirisch fundiertes wissenschaftliches Wissen über die Aneignung, Diagnose und Förderung sprachlicher Kompetenzen bei Kindern und Jugendlichen zu erarbeiten. Die Qualifizierung von Sprachförderkräften, Erzieherinnen/Erziehern und Lehrkräften war bei vielen FiSS-Projekten im Studiendesign ein wichtiges Element. Forschungsfragen und Sprachförder- und Testverfahren, die in den Projekten entwickelt und evaluiert wurden, zielten dabei auf Kinder ohne und mit Migrationshintergrund. Bundesweit waren in der zweiten Laufzeit (2012–2015/16) 15 Projekte an FiSS beteiligt, die den Elementar- und Schulbereich adressierten. Der Transfer von erfolgreich abgewickelten Verfahren in die Praxis wird nun im Anschluss in acht weiteren Projekten begleitet (Laufzeit 2016-2018), um die Anwendung dieser Verfahren nachhaltig sicherstellen zu können.

Das Engagement der Länder und Kommunen im Bereich der Sprachförderung bei Kindern wird von der Bundesregierung mit dem Programm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ unterstützt.[88] Mit diesem Programm fördert das BMFSFJ die alltagsintegrierte sprachliche Bildung als festen Bestandteil in der Kindertagesbetreuung. Das Programm richtet sich hauptsächlich an Kitas, die von einem überdurchschnittlich hohen Anteil von Kindern mit besonderem sprachlichem Förderbedarf besucht werden. Dabei baut es auf den erfolgreichen Ansätzen des Programms „Schwerpunkt-Kitas Sprache & Integration“ (2011-2015) auf und entwickelt diese fort. Durch zusätzliche Fachkräfte mit Expertise im Bereich sprachlicher Bildung erhalten die Kitas eine personelle Verstärkung. Zusätzlich finanziert das Programm „Sprach-Kitas“ eine Fachberatung, die kontinuierlich und prozessbegleitend die Qualitätsentwicklung in den Sprach-Kitas unterstützt. Sie qualifiziert die Fachkräfte innerhalb eines Verbunds von 10 bis 15 sog. Sprach-Kitas. Von 2016 bis 2019 stellt der Bund jährlich bis zu 100 Mio. € für die Umsetzung des Programms zur Verfügung. Damit können bis rund 3.700 zusätzliche halbe Fachkraftstellen in den Kitas und in der Fachberatung geschaffen werden.

Zur Verbesserung der Sprachförderung, Sprachdiagnostik und Leseförderung haben die Bundesregierung (BMBF und BMFSFJ) und die Länder (Kultusministerkonferenz [KMK] und Jugend- und Familienministerkonferenz [JFMK]) 2012 die gemeinsame Initiative „Bildung durch Sprache und Schrift (BiSS)“ vereinbart, die im Jahr 2013 startete.[89] Mit diesem siebenjährigen Forschungs- und Entwicklungsprogramm soll die sprachliche

[87] Weitere Informationen: http://www.fiss-bmbf.uni-hamburg.de/ (Zugriff am 30.06.2016).
[88] Weitere Informationen: http://sprach-kitas.fruehe-chancen.de/ (Zugriff am 30.06.2016).
[89] Weitere Informationen: http://www.biss-sprachbildung.de/ (Zugriff am 30.06.2016).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bildung von Kindern insgesamt verbessert werden. Ziel des Forschungs- und Entwicklungsprogramms ist es, Kinder in ihrer sprachlichen Entwicklung vom Kindergarten bis zum Schulabschluss optimal zu fördern. In Verbünden aus Kindertageseinrichtungen und Schulen sollen Erfahrungen ausgetauscht und abgestimmte Maßnahmen der Sprachbildung umgesetzt werden. Die Verfahren und Instrumente zur Sprachförderung und -diagnostik sowie zur Leseförderung werden in ihrer Wirkung und Effizienz überprüft und weiterentwickelt. Darüber hinaus unterstützt das Programm die erforderliche Fort- und Weiterbildung der Erzieherinnen und Erzieher sowie der Lehrkräfte in diesem Bereich.

1.2 Schulische Sprachförderung

Für alle Kinder und Jugendlichen sind ihre sprachlichen Kompetenzen eine wesentliche Voraussetzung für Bildungserfolg. Übereinstimmend stellten Bildungsstudien immer wieder den Zusammenhang von Bildungserfolg, Sprachkompetenzen und Sprachförderung her und zeigten, dass insbesondere Kinder und Jugendliche aus zugewanderten Familien in Deutschland aufgrund oft unzureichender Kenntnisse der deutschen Sprache in der Schule benachteiligt sind. Je sicherer und umfassender Kinder und Jugendliche Deutsch beherrschen, desto bessere Bildungs- und Teilhabechancen haben sie. Vorhandene Kompetenzen in den Herkunftssprachen werden im Bildungssystem noch zu selten berücksichtigt bzw. gefördert. Die Sprachförderung in Deutsch stellt in Fortsetzung der Angebote im Elementarbereich einen Schwerpunkt pädagogischer Arbeit im schulischen Kontext dar. Sie bekommt zusätzliches Gewicht angesichts der verstärkten Zuwanderung von Kindern und Jugendlichen ohne deutsche Sprachkenntnisse. Aus Sicht der Beauftragten ist es ein herausragendes integrations- und bildungspolitisches Ziel, Kinder und Jugendliche möglichst frühzeitig und durchgängig im gesamten Bildungsverlauf sprachlich zu fördern und dabei auch die vielfach vorhandene Mehrsprachigkeit zu berücksichtigen.

Obgleich deutlich intensivere Anstrengungen unternommen werden, Kinder bereits in den freiwillig zu nutzenden Angeboten im System der FBBE sprachlich zu fördern, kommen immer noch viele Kinder mit zu geringen deutschen Sprachkompetenzen in die Grundschulen. So stellt der Bericht „Bildung in Deutschland 2016“ fest, dass bei 22 %

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

aller Kinder vor der Einschulung ein Sprachförderbedarf besteht.[90] Die mangelnden sprachlichen Kompetenzen im Deutschen führen bei nahezu jedem zehnten Kind zu einer verspäteten Einschulung. Bei Kindern, die Deutsch als Zweitsprache erwerben, sind hier zumeist niedrigere Wortschatzkompetenzen maßgeblich.[91] Es wird deutlich, dass sich sprachliche Defizite bei Kindern mit Migrationshintergrund von Anfang an nachteilig auf den Bildungsverlauf auswirken. Sie sind zu Beginn und während der Schulzeit ein wesentlicher nachteilig wirkender Faktor in der schwierigeren Lernausgangssituation, die außerdem dadurch gekennzeichnet ist, dass Kinder mit Migrationshintergrund häufiger von Risikolagen betroffen sind und ihre Eltern im Durchschnitt niedrigere Bildungsabschlüsse haben.

Es sind keine länderübergreifenden Daten zur Anzahl von Schülerinnen und Schülern verfügbar, die zu Beginn ihrer Schullaufbahn und während ihrer Schulzeit Sprachdefizite aufweisen und eine Sprachförderung erhalten. Ebenso gibt es gegenwärtig kein einheitliches Instrument zur Erfassung des Bedarfs, welches bundesweit in allen Ländern bei allen Kindern im Vorschulalter bzw. am Übergang zur Grundschule zur Anwendung käme und vergleichbare Daten liefern könnte.[92] Die vorhandene Vielfalt der Instrumente ist einerseits Ausdruck eines großen Engagements, offenbart andererseits aber zugleich deutlich das Fehlen gemeinsamer Qualitätsstandards. Es muss festgestellt werden, dass die Verfahren zwischen den Ländern variieren und formal wenig standardisiert sind.[93]

Auch bei den Angeboten zur Sprachförderung gehen die Länder jeweils eigene Wege. Bundesweit repräsentative Erhebungen zum Umfang und zur Art der Sprachförderung liegen nicht vor. Eine Bestandsaufnahme auf Grundlage einer Länderabfrage, die sich jedoch auf die Beschulung von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen bezieht, gibt eine Studie des Mercator-Instituts für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Lehrerinnenbildung der Universität zu Köln.[94]

---

[90] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2016, Abb. C5-3A, Bielefeld 2016, S. 251 f.

[91] Ebd. sowie S. 173.

[92] Vgl. 10. Lagebericht, S. 37 ff. Es wurde berichtet, dass bundesweit insgesamt 100 verschiedene diagnostische Verfahren vor oder zum Einschulungszeitpunkt genutzt werden. In der Grundschulzeit kommen in den Ländern 57 Tests zum Einsatz.

[93] Vgl. Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache / Zentrum für Lehrerinnenbildung der Universität zu Köln (Hrsg.): Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im deutschen Schulsystem, Köln 2015.

[94] Ebd.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Demnach ist in den Ländern ein breites Angebotsspektrum vorhanden, das nach Alter und Bildungsetappe differenzierte Formen der Beschulung und der Sprachförderung enthält. Die Angebote richten sich i.d.R. an alle Kinder, deren Sprachkenntnisse nicht für den Besuch einer Regelklasse ausreichen. Diese Kinder besuchen beispielsweise in Bayern Übergangsklassen oder Deutschförderklassen, in Hamburg Basisklassen oder Intensivklassen in Hessen.[95] Dieses Angebot an Vorbereitungsklassen ist aufgrund der vermehrten Zuwanderung zwischen 2010 und 2016 um das 20fache ausgebaut worden.[96]

Die wenigen zugänglichen Informationen verdeutlichen, dass die Länder in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen haben, um Kinder und Jugendliche mit Sprachdefiziten in das Schulsystem zu integrieren. Zur Beurteilung der Lage muss jedoch festgestellt werden, dass bezüglich der in den Ländern entwickelten Modelle keine vollständigen Daten zur Verbreitung und Wirkung der Maßnahmen verfügbar sind. Daher ist es aus Sicht der Beauftragten erforderlich, die Datenbasis für eine bessere Planbarkeit und Steuerung schulischer Angebote sowie den effizienteren Einsatz von Ressourcen zu verbessern.

Des Weiteren ist es notwendig, die bestehenden organisatorischen Modelle an Kitas und Schulen wissenschaftlich zu evaluieren und bestehende erfolgreiche Ansätze in die Breite zu tragen. Wichtige Beiträge in diesem Sinne können von der im Jahr 2013 gestarteten Initiative BiSS des BMBF, BMFSFJ, der KMK und JFMK erwartet werden. In bundesweit über 100 regionalen Verbünden, die sich aus Akteuren bzw. Institutionen aller Bildungsetappen (Elementarstufe, Primar- und Sekundarschulbereich) zusammensetzen, werden in unterschiedlichen Handlungsfeldern (Diagnostik, Sprachförderung, Evaluation, Qualifizierung usw.) Erfahrungen gesammelt, wissenschaftlich ausgewertet und weiterentwickelt. Die Initiatoren wollen mit der Initiative die durchgängige Förderung von Kindern und Jugendlichen in den zentralen sprachlichen Kompetenzbereichen vom Beginn der institutionellen Betreuung bis zum Ende der Sekundarstufe I wirksamer gestalten können. Mit dem expliziten Hinweis auf das Erfordernis, Deutsch als vorrangige Sprache im Bildungssystem zu fördern, zählt die gezielte Förderung mehrsprachiger Kompetenzen bzw. die Förderung der Erstsprachen mehrsprachig aufwachsender Kinder folglich nicht zu den Zielen von BiSS. Im Fokus steht vielmehr die Förderung von Deutsch als Bildungs- und Unterrichtssprache unter der Berücksichtigung, dass Kindern Deutsch als Zweit- oder gar Drittsprache vermittelt wird.[97]

---

[95] Vgl. dazu eine Übersicht zu den Angeboten ausgewählter Länder in: Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 187 f.

[96] Ebd.

[97] Für weitere Informationen siehe: http://www.biss-sprachbildung.de/ (Zugriff am 01.07.2016).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die Mehrsprachigkeit und deren gesellschaftliche wie auch individuelle Potenziale sind allerdings Gegenstand der Forschungsförderung des BMBF im Bereich „Sprachliche Bildung und Mehrsprachigkeit“. Ziel dieses Forschungsschwerpunkts im BMBF-Rahmenprogramm zur Förderung der empirischen Bildungsforschung ist es, Wissen über erfolgreiche Prozesse der Entwicklung von Mehrsprachigkeit in Kindertageseinrichtungen sowie in Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I zu erarbeiten und bereitzustellen. Untersucht werden mehrsprachige Biografien, mehrsprachige Interaktionen sowie Interventionen. Aus den Ergebnissen werden Empfehlungen für die Bildungspolitik und -praxis abgeleitet.[98]

Die Qualität der schulischen Sprachförderung hängt entscheidend von der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte ab. In diesem Sinne haben die Länder bereits 2008 für die Lehrerbildung beschlossen, dass hinsichtlich der Fachdidaktik für Deutsch ein mehrsprachenorientierter Deutschunterricht und der Zweitspracherwerb (insbesondere Schriftspracherwerb und zunehmend fachbezogenes Sprachhandeln im Unterricht) inhaltlich zu berücksichtigen sind.[99] Demnach soll das Kompetenzprofil der Studierenden für die Primarstufe „einen differenzierten Einblick in die Entwicklung und Förderung kognitiver, sozialer und emotionaler Fähigkeiten sowie der Sprachkompetenz und der Kommunikationsfähigkeit von Kindern“ beinhalten. Zu den Studieninhalten zählen u.a. Aspekte interkultureller Bildung, Spracherwerb und Sprachförderung, Herkunftssprachen, Familiensprachen, Mehrsprachigkeit. Grundschullehrkräfte sollen die Mehrsprachigkeit der Schülerinnen und Schüler berücksichtigen und Deutsch als Zweitsprache vermitteln können.

1.3 Herausforderungen

Zu den Herausforderungen im Bildungswesen zählt, dass entsprechend dem gestiegenen Bedarf an Sprachförderangeboten im Kontext von Kita und Schule für diesen Bereich qualifizierte Pädagoginnen und Pädagogen eingestellt und auch aus- bzw. weitergebildet werden müssen. Die Beauftragte hält es dabei weiterhin für erforderlich, dass

[98] Der Forschungsschwerpunkt hat eine Laufzeit von 2013 bis 2020 für zwei Förderperioden. Weitere Informationen unter: https://www.kombi.uni-hamburg.de/ (Zugriff am 01.07.2016).

[99] Vgl. Kultusministerkonferenz: Ländergemeinsame Anforderungen für die Fachwissenschaften und Fachdidaktiken in der Lehrerbildung, Beschluss vom 16.10.2008 in der Fassung vom 16.09.2010.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

entsprechende Basisqualifikationen für alle angehenden Lehrkräfte vermittelt werden und eine Profilbildung zumindest in den sprachsensiblen Fächern verbindlich wird. Dies entspricht den Ergebnissen einer Studie des Mercator-Instituts für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache, die zeigt, dass die Hochschulregelungen zu den Anforderungen an die angehenden Lehrkräfte und die Studieninhalte in den Ländern sehr unterschiedlich ausfallen.[100]

Im Zuge der neuen Zuwanderung von Kindern und Jugendlichen, die dringend über Deutschförderangebote in die schulische Bildung integriert werden müssen, hat auch diese Aufgabe weiter an Bedeutung gewonnen. Überdies sollte aus Sicht der Beauftragten die bei vielen Kindern und Jugendlichen vorhandene Mehrsprachigkeit als besondere Fähigkeit und Ressource grundsätzlich angemessener gefördert werden.

1.4 Integrationskurse

Die Integrationskurse standen im Berichtszeitraum aufgrund der hohen Einwanderungs- und Flüchtlingszahlen vermehrt im Fokus der Aufmerksamkeit. Im Folgenden werden neben der Inanspruchnahme der Kurse insbesondere die seit Mitte 2014 – dem Zeitpunkt der Vorlage des 10. Lageberichtes der Beauftragten – erfolgten rechtlichen Neuerungen sowie zentrale Diskussionspunkte im Zusammenhang mit den Integrationskursen aufgezeigt.

1.4.1 Teilnehmerkreis

1.4.1.1 Teilnahmeberechtigungen und neue Kursteilnehmende

Nachdem bereits im Jahr 2013 bei den ausgestellten Teilnahmeberechtigungen der höchste Stand seit Einführung der Integrationskurse im Jahr 2005 erreicht worden war, ist ihre Zahl in den vergangenen beiden Jahren erneut deutlich angestiegen. So wurden im Jahr 2014 211.321 und im Jahr 2015 283.404 neue Teilnahmeberechtigungen ausgestellt. Dies bedeutet einen Anstieg von 2013 auf 2015 um 69,2 %. Dieser Anstieg beruht auf einer verstärkten Neuzuwanderung insbesondere aus den EU-Mitgliedstaaten und von

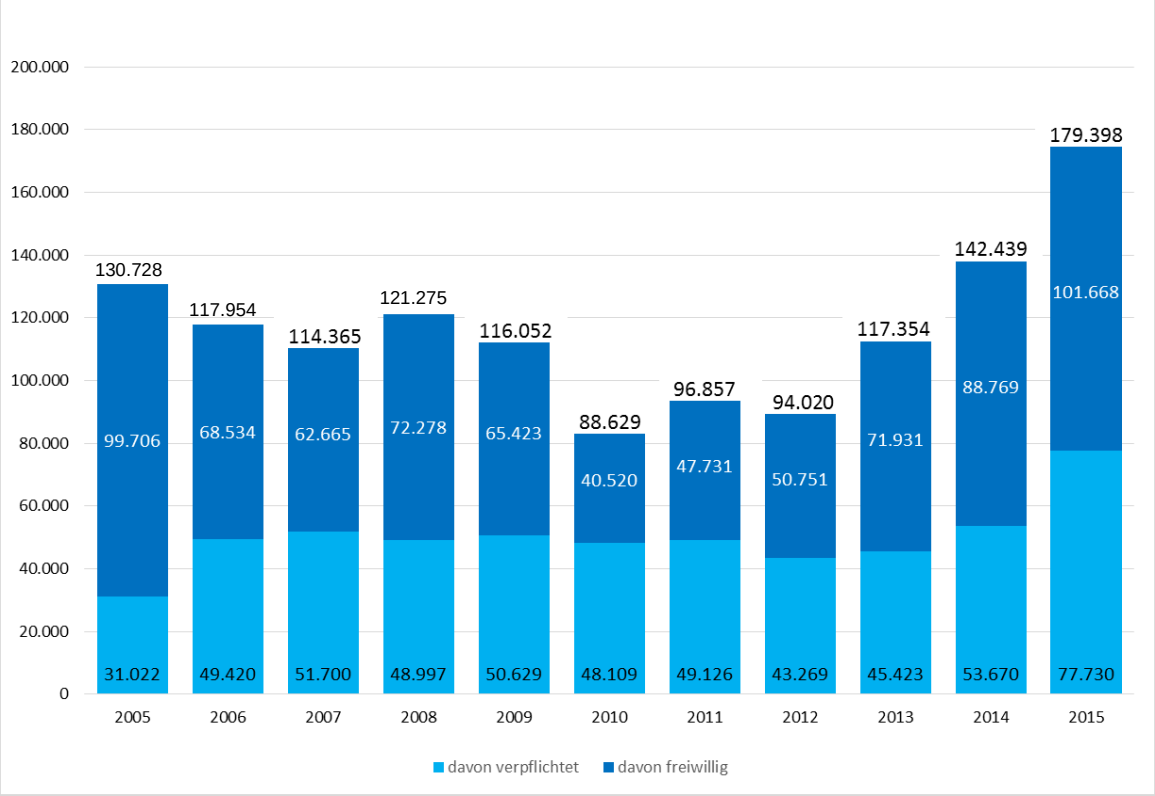
[100] Vgl. Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache (Hrsg.): Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache an deutschen Schulen: Was leistet die Lehrerbildung?, Köln 2014.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Flüchtlingen.

Im Jahr 2014 haben 142.439 Personen einen Integrationskurs neu begonnen (siehe Abbildung 7).[101] Mehr als die Hälfte von ihnen, nämlich 80.015 oder 56,2 %, waren bereits länger in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer, Unionsbürgerinnen und -bürger sowie Deutsche. Hier zeigt sich die verstärkte Zuwanderung aus den EU-Mitgliedstaaten, denn 65.620 der neuen Kursteilnehmenden waren Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates. Dies entspricht einem Anteil von 46,1 % aller neuen Kursteilnehmenden.

Abbildung 7: Neue Kursteilnehmende in den Jahren 2005 bis 2015



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Integrationskursgeschäftsstatistik 2015

[101] Die Differenz zwischen ausgestellten Teilnahmeberechtigungen und neuen Kursteilnehmenden ergibt sich u.a. daraus, dass sowohl der Teilnahmeanspruch auf einen Integrationskurs als auch die Zulassung im Rahmen freier Kursplätze bislang zwei Jahre gültig waren und somit der Kursbeginn im Laufe der zweijährigen Gültigkeit der Teilnahmeberechtigung erfolgen konnte. Diese Frist ist durch das Integrationsgesetz nunmehr auf ein Jahr verkürzt worden (s. dazu Unterkapitel II.1.4.4.5). Zudem führen gegen Ende eines Jahres ausgestellte Teilnahmeberechtigungen vielfach nicht mehr im gleichen Jahr zum Kursbeginn.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Im Jahr 2015 haben 179.398 Personen einen Integrationskurs neu begonnen (siehe Abbildung 7). Dies ist ein Anstieg um ca. 26 % gegenüber dem Vorjahr. Mit 75.017 Personen lag der Anteil der Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten an allen neuen Kursteilnehmenden jedoch nur noch bei 41,8 %. Hingegen stieg die Zahl der neu zugewanderten Drittstaatsangehörigen mit einem Rechtsanspruch auf Integrationskursteilnahme von 44.246 im Jahr 2014 auf 69.420 im Jahr 2015 und umfasste damit einen Anteil von 38,7 % aller neuen Kursteilnehmenden im Jahr 2015. Der Anstieg beruht insbesondere auf der steigenden Zahl der anerkannten Flüchtlinge gemäß § 25 Abs. 1 und 2 sowie § 23 Abs. 2 AufenthG, die über einen Rechtsanspruch auf Kursteilnahme verfügen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass bislang nur ein nicht näher zu beziffernder Teil der Flüchtlinge, die 2015 nach Deutschland gekommen sind, bereits einen Integrationskurs besucht.[102] Dieser Entwicklung entspricht, dass 2015 erstmals Syrerinnen und Syrer mit Abstand die größte Gruppe der neuen Kursteilnehmenden stellten. Zudem hat sich die Zahl der neuen Kursteilnehmenden aus dem Irak – auf deutlich niedrigerem Niveau – verdoppelt. Von den Unionsbürgerinnen und -bürgern unter den neuen Kursteilnehmenden stammten wie bereits in den vergangenen Jahren die meisten aus Polen. Die Zahl der türkischen neuen Kursteilnehmenden ist hingegen weiter rückläufig. Eine Übersicht der neuen Kursteilnehmenden nach den zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

[102] 2015 wurden 476.649 Asylanträge gestellt. Wenn man davon ausgeht, dass rund die Hälfte dieser Anträge positiv beschieden wird, lässt sich das Potential an möglichen Integrationskursteilnehmenden mit Rechtsanspruch auf Kursteilnahme abschätzen. Konkrete Zahlen zur Kursteilnahme sowohl von anerkannten Flüchtlingen als auch Asylbewerberinnen und -bewerber mit guter Bleibeperspektive stehen derzeit nicht zur Verfügung, da diese seitens des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) technisch voraussichtlich erst Ende 2016 getrennt erfasst werden können.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabelle 4: Neue Kursteilnehmende in den Jahren 2014 und 2015 nach den häufigsten Staatsangehörigkeiten

	2014			2015	
Rang	absolut	prozentual	Rang	absolut	prozentual
1 Syrien	12.883	9,0 %	2	34.514	19,2 %
2 Polen	15.372	10,8 %	1	15.744	8,8 %
3 Rumänien	11.674	8,2 %	3	15.389	8,6 %
4 Bulgarien	8.859	6,2 %	4	11.829	6,6 %
5 Italien	6.842	4,8 %	6	7.965	4,4 %
6 Türkei	8.067	5,7 %	5	7.254	4,0 %
7 Griechenland	5.386	3,8 %	7	5.152	2,9 %
8 Irak	2.137	1,5 %	18	4.307	2,4 %
9 Spanien	4.773	3,4 %	8	4.273	2,4 %
10 Ungarn	3.559	2,5 %	10	3.904	2,2 %
Sonstige Staatsangehörige	60.771	42,7 %		66.399	37,0 %
Summe	140.323	98,5 %		176.730	98,5 %
Zuzüglich Spätaussiedler	2.116	1,5 %		2.668	1,5 %
Insgesamt	**142.439**	**100,0 %**		**179.398**	**100,0 %**

Quelle: Integrationsgeschäftsstatistik für das Jahr 2015

1.4.1.2 Freiwillige Kursteilnahme und Teilnahmeverpflichtungen

Mit Ausnahme der Jahre 2010 und 2011 liegt der Anteil der freiwillig an den Integrationskursen Teilnehmenden seit Einführung der Integrationskurse immer über dem derer, die zur Kursteilnahme verpflichtet[103] werden. Besonders deutlich zeigte sich das im Jahr 2014, als mit 62,3 % bzw. 88.769 Personen ein neuer Höchststand bei den

[103] Zur Kursteilnahme durch die Ausländerbehörde verpflichtet werden bislang Neuzugewanderte nach § 44a Abs. 1 Nr. 1 AufenthG sowie bereits länger in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer nach § 44a Abs. 1 Nr. 3 AufenthG. Darüber hinaus können gemäß § 44a Abs. 1 Nr. 2 oder Satz 3 AufenthG Leistungsbeziehende nach Sozialgesetzbuch II durch den Träger der Grundsicherung zur Kursteilnahme verpflichtet werden. Nach Inkrafttreten des Integrationsgesetzes können darüber hinaus ab dem 01.01.2017 auch bestimmte Flüchtlingsgruppen, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, zur Kursteilnahme verpflichtet werden (s. dazu Unterkapitel III.4.6).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

freiwilligen Kursteilnahmen erreicht wurde. Dies erklärt sich insbesondere aus der hohen Zahl der kursbesuchenden Unionsbürgerinnen und -bürger, die lediglich im Rahmen freier Kursplätze an den Integrationskursen teilnehmen und auch nicht zur Teilnahme verpflichtet werden können. Im Jahr 2015 ist der Anteil der freiwillig einen Integrationskurs Besuchenden zwar gesunken, er ist mit 56,7 % bzw. 101.668 Personen aber immer noch sehr hoch. Nach den Unionsbürgerinnen und -bürgern bildeten bereits länger in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer die zweitgrößte Gruppe der freiwillig Teilnehmenden. Mit 10.802 Personen stellten sie im Jahr 2014 7,6 % aller neuen Kursteilnehmenden und im Jahr 2015 mit 11.968 Personen 6,7 %. Die drittgrößte Gruppe der freiwillig Teilnehmenden stellten Neuzugewanderte mit 6.638 Personen im Jahr 2014 und 8.864 Personen im Jahr 2015 (4,7 % bzw. 4,9 % aller neuen Kursteilnehmenden). Schließlich besuchten 2014 3.593 und 2015 3.151 deutsche Staatsangehörige freiwillig einen Integrationskurs (2,5 % bzw. 1,8 % aller neuen Kursteilnehmenden).

Die Zahl der Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler, die einen Integrationskurs begonnen haben, ist in den vergangenen zwei Jahren erstmals seit 2006 wieder gestiegen, nämlich auf 2.116 Personen im Jahr 2014 und 2.668 Personen im Jahr 2015. Dies entspricht einem Anteil von je 1,5 % aller neuen Kursteilnehmenden in den beiden Jahren. Dieser Anstieg hängt vermutlich mit dem am 14.09.2013 in Kraft getretenen Zehnten Gesetz zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes zusammen, mit dem die Zusammenführung von Spätaussiedlerfamilien erleichtert wurde.[104]

Die steigende Zahl der anerkannten Schutzberechtigten schlägt sich auch in der Zahl der zur Kursteilnahme verpflichteten neuen Kursteilnehmenden nieder. So wurden im Jahr 2014 37.608 Neuzugewanderte, die sich noch nicht auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen konnten, von der Ausländerbehörde zur Kursteilnahme verpflichtet (26,4 % aller neuen Kursteilnehmenden). Im Jahr 2015 stieg ihre Zahl um 61 % auf nunmehr 60.556 Personen und machte damit 33,8 % aller neuen Kursteilnehmenden aus. Die Zahl der durch die Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende zur Kursteilnahme verpflichteten Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld (ALG) II ist hingegen seit 2012 stabil und lag 2014 bei 14.799 Personen (10,4 % aller neuen Kursteilnehmenden) und 2015 bei 15.802 Personen (8,8 % aller neuen Kursteilnehmenden). Ebenso verharrt die Zahl der von den Ausländerbehörden zur Kursteilnahme verpflichteten bereits länger in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer mit 1.263 Personen im Jahr 2014 und 1.372 Personen im Jahr 2015 auf niedrigem Niveau (0,9 % bzw. 0,8 % aller neuen Kursteilnehmenden).

[104] Ausführlicher dazu 10. Lagebericht, Kapitel II 3.1.2.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

1.4.1.3 Ausweitung der Teilnahmemöglichkeiten

Die im 10. Lagebericht dargestellte Entwicklung,[105] wonach in den Jahren 2012 und 2013 der Trend der vergangenen Jahre gebrochen wurde, dass die Integrationskurse durch den hohen Anteil an bereits länger in Deutschland lebenden Kursteilnehmenden vor allem einen bedeutenden Beitrag zur nachholenden Integration leisten, hat sich in diesem Berichtszeitraum fortgesetzt: Es haben auch 2014 und 2015 deutlich mehr Neuzugewanderte als bereits länger in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer an den Integrationskursen teilgenommen. Dies ist vor allem auf die verstärkte Neuzuwanderung aus den EU-Mitgliedstaaten und aus den (Bürger-)Kriegsregionen des Nahen und Mittleren Ostens sowie Afrikas zurückzuführen. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Entwicklung fortsetzen wird.

Bereits 2013/2014 hatte es eine politische Diskussion über eine Ausweitung der Möglichkeiten zur Teilnahme an Integrationskursen gegeben.[106] Diese wurde vor dem Hintergrund der ab Sommer 2015 stark gestiegenen Flüchtlingszahlen intensiver. Allgemeiner Konsens war, dass im Interesse einer möglichst schnellen Integration ein möglichst frühzeitiger Zugang zur Deutschsprachförderung erfolgen solle. Im September 2015 forderte die Beauftragte in einem Eckpunktepapier zur Integration von Flüchtlingen, die Integrationskurse „für Asylbewerber und Geduldete mit Bleibeperspektive sofort zu öffnen und die erforderlichen Mittel vom Bund bereitzustellen. (…) Bereits in den Erstaufnahme-Einrichtungen sollen erste Sprachmodule angeboten werden, mit denen sich Flüchtlinge im Alltag verständigen können und in denen sie auch erste Kenntnisse über unser Land erwerben.“[107]

Da sich im Spätsommer/Herbst 2015 abzeichnete, dass ein Großteil der Flüchtlinge längerfristig, wenn nicht sogar dauerhaft in Deutschland bleiben würde und zugleich die Asylverfahrensdauer aufgrund der hohen Antragszahlen anstieg, sollte ihnen ein frühzeitiger Zugang zur Deutschsprachförderung ermöglicht werden. Dementsprechend erhielten mit Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes zum 24.10.2015 gemäß § 44 Abs. 4 Satz 2 AufenthG Asylsuchende, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, im Rahmen freier Kursplätze einen Zugang zu den Integrationskursen. Als Asylsuchende mit einer guten Bleibeperspektive werden demnach Asylbewerberinnen und -bewerber verstanden, die aus einem Land mit einer hohen

[105] Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel II 3.1.3.

[106] Vgl. ebd.

[107] Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Menschlich, ehrlich, gerecht – Eckpunkte für eine integrative Flüchtlingspolitik in Deutschland, 21.09.2015, S. 2. Das Papier ist unter https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Allgemein/2015-09-21-eckpunkte.html abrufbar.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Anerkennungsquote kommen oder bei denen eine belastbare Prognose für einen erfolgreichen Asylantrag besteht. Die Gesamtschutzquote ist der Anteil aller Asylanerkennungen, Gewährungen von Flüchtlingsschutz und subsidiärem Schutz sowie Feststellungen eines Abschiebeverbotes innerhalb eines Zeitraums bezogen auf die Gesamtzahl der Entscheidungen des BAMF im betreffenden Zeitraum. In diese Gesamtzahl der Entscheidungen gehen die Dublin-Fälle ein. Eine entsprechende Gesamtschutzquote erfüllen derzeit die Länder Eritrea, Irak, Iran und Syrien und seit dem 01.08.2016 auch Somalia.[108] Afghaninnen und Afghanen z.B. zählen nach dieser Berechnung derzeit nicht zu den Asylbewerberinnen und -bewerbern mit guter Bleibeperspektive, weil die Gesamtschutzquote zu Afghanistan unter 50 % liegt. Die Beauftragte plädiert auch deshalb dafür, dass die um die Dublin-Verfahren bereinigte Gesamtschutzquote zugrunde gelegt wird. Dann hätten afghanische Asylsuchende, die erfahrungsgemäß lange Zeit im Bundesgebiet verbleiben, derzeit Zugang zu den Integrationskursen noch während des Asylverfahrens.[109] Mit der Verordnung zum Integrationsgesetz[110] wurde Asylsuchenden mit guter Bleibeperspektive zudem ein vorrangiger Zugang zu den Integrationskursen im Rahmen verfügbarer Kursplätze eingeräumt (§ 5 Abs. 4 Nr. 5 IntV). Damit soll laut Verordnungsbegründung sichergestellt werden, dass im Steuerungsfall, also wenn aufgrund begrenzter Ressourcen die Zahl der freien Kursplätze limitiert werden muss, Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive auf jeden Fall einen Kursplatz erhalten. Nach Angaben des BMI lagen zum 01.07.2016 rund 250.000 Anträge dieser Zielgruppe auf Zulassung zum Integrationskurs vor. „Aufgrund des hohen Antragsvolumens kommt es hier derzeit zu einer Bearbeitungsdauer von bis zu acht Wochen.“[111]

Darüber hinaus wurden die Integrationskurse auch für Ausländerinnen und Ausländer geöffnet, die eine Duldung aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder bei erheblichem öffentlichem Interesse nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG oder eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG besitzen.[112] Bei Letzteren handelt es sich

---

[108] Asylsuchende aus den genannten Ländern dürfen noch in keinen anderen EU-Mitgliedstaat einen Asylantrag gestellt haben oder nach der Dublin III-Verordnung zur Antragstellung in einem anderen EU-Mitgliedstaat verpflichtet sein. Ist dies der Fall, erhalten sie keine Zulassung zum Integrationskurs. In der Praxis kann diese Prüfung zu einer deutlichen Verzögerung bei der Zulassung zum Integrationskurs führen. Asylsuchende, bei denen eine Überstellung in den nach Dublin III-Verordnung eigentlich zuständigen EU-Mitgliedstaat nicht mehr möglich ist, erhalten allerdings eine Zulassung zum Integrationskurs.

[109] Vgl. dazu auch Kapitel III 3.

[110] Vgl. Verordnung zum Integrationsgesetz vom 31.07.2016, in: BGBl 2016, Teil I, Nr. 39.

[111] Antwort des Bundesministeriums des Innern auf eine Schriftliche Frage von MdB Pothmer, DIE GRÜNEN, vom 30.06.2016.

[112] Vgl. Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015, in: BGBl 2015, Teil I, Nr. 40.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

um vormals vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, bei denen auf nicht absehbare Zeit ein Ausreisehindernis besteht. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass viele von ihnen dauerhaft in Deutschland bleiben und ihren Aufenthalt oft auch rechtlich verfestigen können. Laut Gesetzesbegründung sollen mit dem somit bereits während des laufenden Asylverfahrens möglichen Deutschspracherwerb die Integrationschancen erhöht und unnötige Folgekosten vermieden werden.

Die Beauftragte begrüßt die Öffnung der Integrationskurse zumindest für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive und Geduldete. Aus ihrer Sicht hat diese integrationspolitisch als Fortschritt zu bewertende Öffnung durch das Integrationsgesetz allerdings eine Annäherung an die Verpflichtungsmöglichkeiten bei bisherigen Zielgruppen des Integrationskurssystems erfahren. So können ab 01.01.2017 arbeitsfähige, aber nicht erwerbstätige erwachsene Asylbewerberinnen und -bewerber sowie Geduldete nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG und Inhaberinnen und Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) beziehen, zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet werden (§ 44a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AufentG i.V. mit § 5b Abs. 1 AsylbLG). Kommen diese Personengruppen ihrer Teilnahmeverpflichtung aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht nach, indem sie entweder einen zumutbaren Integrationskurs nicht aufnehmen oder nicht ordnungsgemäß an ihm teilnehmen, verwirken sie ihren Anspruch auf Leistungen nach den §§ 2, 3 und 6 AsylbLG (§ 5b Abs. 2 AsylbLG). Laut Gesetzesbegründung gilt dabei die Kursaufnahme als verweigert, wenn z.B. „die oder der Leistungsberechtigte es nach Verpflichtung zur Kursteilnahme schuldhaft unterlässt, sich fristgerecht bei einem Kursträger anzumelden, und ihre oder seine Teilnahmeberechtigung verfallen lässt“.[113] Die Leistungskürzung tritt allerdings nicht ein, wenn die leistungsberechtigte Person einen wichtigen Grund für ihr Verhalten darlegt und nachweist. Hierbei ist zu beachten, dass die Berechtigungen grundsätzlich für ein Jahr (früher zwei Jahre) Gültigkeit aufweisen. Nach Einschätzung der Beauftragten ist die Umsetzung dieser Regelung in der Praxis genau zu beobachten, da von Integrationskursträgern aktuell immer wieder darauf hingewiesen wird, dass potenzielle Kursteilnehmende bei der Kursanmeldung eine abgelaufene Teilnahmeberechtigung vorlegen, da sie entweder die Frist nicht verstanden oder andere Dinge, wie z.B. die Suche nach noch auf der Flucht befindlichen Familienangehörigen oder nach einem Kita- oder Schulplatz für die Kinder, als vorrangig erachtet haben.

[113] Ebd., S. 44.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Grundsätzlich zeigt sich aber eine hohe Teilnahmebereitschaft, wie zum Beispiel das große Interesse an den vorübergehend von der Bundesagentur für Arbeit angebotenen Einstiegskursen belegt.[114]

Aus Sicht der Beauftragten setzt die vorgesehene Verpflichtung von Asylsuchenden, Geduldeten nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufentG und Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG zur Kursteilnahme das quantitativ und qualitativ ausreichendes Kursangebot voraus, das bereits jetzt bundesweit – mit Ausnahme weniger Bedarfsregionen – erreicht wird. Darüber hinaus setzt die Verpflichtung durch die für die Durchführung des AsylbLG zuständige kommunale Stelle nach Ansicht der Beauftragten voraus, dass diese Stelle alle notwendigen Informationen über die im Zuständigkeitsbereich verfügbaren Kursplätze vor Ort hat. Nur dann kann in der praktischen Umsetzung beurteilt werden, ob Leistungsempfangende einer Verpflichtung überhaupt nachkommen können oder ob eine Verpflichtung bereits deswegen vorübergehend ausscheiden muss, weil andere bevorrechtigte oder vorrangig zu berücksichtigende Teilnahmeberechtigte alle verfügbaren Kursplätze vor Ort belegen. Asylsuchende, die einen Kurs infolge eines mangelnden Angebots nicht antreten können, trifft kein Verschulden an der Fristversäumnis, so dass eine Leistungsverkürzung in diesem Fall ausscheidet.

Die in § 5b Abs. 2 AsylbLG vorgesehene Sanktion entspricht der Leistungseinschränkung nach § 1a Abs. 2 AsylbLG für vollziehbar ausreisepflichtige Personen, für die ein Ausreisetermin und eine Ausreisemöglichkeit feststehen.[115] Darüber hinaus kann im Falle einer Sanktion bei Asylbewerberinnen und -bewerbern mit guter Bleibeperspektive die Kürzung ihrer Leistungen zum Lebensunterhalt stärker ausfallen, als bei Beziehern von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II, die gegen eine Verpflichtung des Jobcenters zur Kursteilnahme verstoßen.[116] Die Beauftragte begrüßt hingegen die vorgesehene Ausnahme von der Sanktionierung, da viele Schutzsuchende infolge der

---

[114] Die Bundesagentur für Arbeit hat beginnend am 24.10.2015 und befristet bis zum 31.12.2015 (letztmöglicher Termin für einen Kursbeginn) für Asylbewerberinnen und -bewerber mit guter Bleibeperspektive Deutschsprachkurse mit maximal 320 Unterrichtsstunden angeboten.

[115] Vgl. Gesetzeswortlaut § 5b Abs. 2 Satz 1 und § 1a Abs. 2 Satz 1 AsylbLG.

[116] Während nach § 31a Abs. 1 SGB II in der ersten Stufe 30 % des maßgebenden Regelbedarfs bei einer Pflichtverletzung gemindert werden, führt die hiesige Regelung nach Einschätzung der Beauftragten allein durch den Wegfall des nachrangig zu Sachleistungen zu leistenden Barbetrags in Höhe von 135 € nach § 3 Abs. 1 AsylbLG zu einer Kürzung von 38,1 % der Regelleistung für eine alleinstehende Person (364 €). Darüber hinaus würden nur noch eingeschränkte Leistungen für Unterkunft und Ernährung erbracht.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Fluchterfahrungen traumatisiert sind und/oder unter Lern- und Konzentrationsschwierigkeiten leiden und von ihnen insofern ein Kursbesuch nicht verlangt werden kann.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Integrationsgesetz[117] darauf hingewiesen, dass das derzeitige Angebot an Integrationskursen bei Weitem nicht die Nachfrage deckt und aufseiten der Flüchtlinge eine „überwältigende Motivation“[118] zum Deutschlernen besteht. Entsprechend hat sich auch die Beauftragte geäußert. Ebenso verwiesen die Wohlfahrtsverbände in ihren Stellungnahmen zum Integrationsgesetz angesichts ihrer Erfahrungen aus der Beratungsarbeit darauf, dass Integrationsangebote in aller Regel gerne und freiwillig in Anspruch genommen würden. Aus ihrer Sicht besteht deshalb keine Notwendigkeit, „eine Grundlage für Sanktionen bei Nichtteilnahme zu schaffen, noch bevor genügend Angebote zur Verfügung stehen. Wie die oft monatelangen Wartezeiten zeigen, bleibt die Zahl tatsächlich erreichbarer Angebote derzeit weit hinter dem Bedarf zurück.“[119] Zur besseren Steuerung der Kurskapazitäten hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ein neues Instrument entwickelt. Mit dem sog. Transparenzcockpit werden bis auf Kreisebene Angebot und Nachfrage nach Integrationskursen festgestellt und prognostiziert. So können frühzeitig Handlungsbedarfe erkannt und ggf. gegengesteuert werden. Bis auf einige, wenige Kreise im ländlichen Raum, sog. Bedarfsregionen, kann die gestiegene Kursnachfrage bewältigt werden, so dass ein bundesweites Angebotsdefizit an Integrationskursen nicht besteht. Die durchschnittliche Wartezeit zwischen der Ausstellung des Berechtigungsscheins und dem tatsächlichen Kursbeginn beträgt im Bundesdurchschnitt derzeit 55 Tage.

Neben der Verpflichtung von Asylsuchenden mit guter Bleibeperspektive und Geduldeten zum Integrationskurs ist mit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes auch eine Teilnahmeverpflichtung von Ausländerinnen und Ausländern mit einer

---

[117] Vgl. Stellungnahme des Bundesrats zum Entwurf eines Integrationsgesetzes, BR-Drs. 266/16 vom 17.06.2016.

[118] Ebd., S. 18.

[119] Stellungnahme des Deutschen Caritasverbands zum Regierungsentwurf für ein Integrationsgesetz (BT-Drs. 18/8615) vom 10.06.2016, S. 5. In diesem Sinne auch Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum Referentenentwurf eines Integrationsgesetzes und zum Referentenentwurf einer Verordnung zum Integrationsgesetz vom 03.05.2016, S. 2 und Stellungnahme des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern zu einem Integrationsgesetz vom 29.04.2016 und zu einer Verordnung zum Integrationsgesetz vom 29.04.2016 vom 03.05.2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 oder 2 AufenthG – also Asylberechtigten, GFK-Flüchtlingen und subsidiär Geschützen – möglich, wenn sie bereits einfache deutsche Sprachkenntnisse (A 1-Niveau GER) besitzen.[120] Nach Einschätzung der Beauftragten wird dieser neue Verpflichtungstatbestand voraussichtlich nur auf eine kleine Gruppe der Inhaber dieser Aufenthaltstitel Anwendung finden, weil der Großteil von ihnen voraussichtlich über die neuen o.g. Regelungen in § 5b AsylbLG bzw. § 44a Abs. 1 Nr. 4 AufenthG zur Kursteilnahme verpflichtet wird. Sie sieht in der Neuregelung gleichwohl eine Schlechterstellung der Asylberechtigten und international Schutzberechtigten gegenüber anderen Ausländerinnen und Ausländern mit Teilnahmeanspruch. Denn Letztere werden nur dann zur Kursteilnahme verpflichtet, wenn sie sich *nicht* auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen können.

In seiner Stellungnahme zum Integrationsgesetz hat der Bundesrat sich zudem dafür ausgesprochen, weiteren Migrantengruppen den Zugang zu Integrationskursen zu ermöglichen und zu erleichtern.[121] Dabei verwies er seinen Beschluss vom 19.12.2013, mit dem die Einführung eines Anspruchs auf Integrationskursteilnahme von Unionsbürgerinnen und -bürgern sowie Ausländerinnen und Ausländern mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären, völkerrechtlichen oder politischen Gründen nach den §§ 22, 23 Abs. 1, 23a, 25 Abs. 3, Abs. 4 Satz 2, Abs. 5 oder 25a AufenthG gefordert wurde, es sei denn, der Aufenthalt ist vorübergehender Natur.[122] Auch die Beauftragte plädiert seit Langem für einen Rechtsanspruch auf Kursteilnahme für Unionsbürgerinnen und -bürger sowie Personen mit humanitären Aufenthaltstiteln nach §§ 23a, 25 Abs. 3, 25 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 5 sowie 25a Abs. 2 AufenthG.[123]

Vor dem Hintergrund, dass die Asylverfahren von Personen mit guter oder offensichtlich schlechter Bleibeperspektive beim BAMF vorrangig bearbeitet wurden und damit Antragstellende aus Ländern, die nicht zu diesen beiden Gruppen zählen, häufig längere Asylverfahren durchlaufen müssen, diese Personen aber gleichzeitig die Zeit des Asylverfahrens für Deutschspracherwerb und die Vermittlung von grundlegenden Werten

---

[120] Diese Vorschrift ist als Ermessensregelung in § 44a Abs. 1 Satz 7 AufenthG formuliert.

[121] Vgl. Stellungnahme des Bundesrats zum Entwurf eines Integrationsgesetzes, a.a.O., S.18.

[122] Vgl. Gesetzesantrag des Landes Schleswig-Holstein: Entwurf eines Gesetzes zur Öffnung der Integrationskurse für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, Ausländerinnen und Ausländer mit humanitären, völkerrechtlichen oder politischen Aufenthaltserlaubnissen sowie für Flüchtlinge im laufenden Asylverfahren und Geduldete, BR-Drs. 756/13 vom 05.11.2013.

[123] Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel II 5.2.1.1; 9. Lagebericht, Kapitel III 3.3; 10. Lagebericht, Kapitel II 3.1.3.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

sowie gleichzeitig aber auch für eine Rückkehrvorbereitung nutzen sollen, verständigte sich der Koalitionsausschuss in seinem Eckpunktepapier Integrationsgesetz vom 13.04.2016 darauf „zu prüfen, ob und ggf. wie ein Orientierungsangebot rechtlich verankert werden kann, so dass Personen im Asylverfahren unabhängig von ihrer Bleibeperspektive Fördermaßnahmen erhalten können, sofern sie nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen".[124] Zur Umsetzung dieses Prüfauftrags führt das BAMF in der zweiten Jahreshälfte 2016 ein „Modellprojekt zur Erstorientierung und Wertevermittlung für Asylbewerber" durch. Übergreifendes Ziel der Kurse ist es, Asylbewerberinnen und -bewerber, die nicht mehr der Schulpflicht unterliegen, „in ihren speziellen Lebenssituationen zu unterstützen".[125] Dazu sollen sie landeskundliches Wissen zur Erstorientierung verbunden mit einfachen Deutschkenntnissen erwerben. Die Kurse beruhen auf dem im Jahr 2013 vom Land Bayern in Zusammenarbeit mit dem BAMF entwickelten und seitdem in Bayern durchgeführten und in der Praxis bewährtem Konzept „Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber".[126] Sie sollen in mindestens zwei verschiedenen Aufnahmeeinrichtungen und/oder Sammelunterkünften je Bundesland und in deutscher Sprache durchgeführt werden. Das Konzept umfasst die Module „Alltag in Deutschland", „Arbeit", „Einkaufen", „Gesundheit/Medizinische Versorgung", „Kindergarten/Schule", „Mediennutzung in Deutschland", „Orientierung vor Ort/Verkehr/Mobilität", „Sitten und Gebräuche in Deutschland/Lokale Besonderheiten", „Sprechen über sich und andere Personen/Soziale Kontakte", „Wohnen" sowie „Werte und Zusammenarbeit". Jeder Kurs umfasst 300 Unterrichtseinheiten à 45 Minuten und besteht aus sechs Modulen, wobei das Modul „Werte und Zusammenleben" verpflichtend behandelt werden muss. Im Rahmen des Modellprojekts sollen alle Bundesländer das erweiterte Kurskonzept kennenlernen, „um es gegebenenfalls künftig selbst zu nutzen".[127] Seit August 2016 wird das Pilotprojekt an mehreren Standorten in 13 Bundesländern durchgeführt und seit September 2016 werden die ersten Unterrichtseinheiten erteilt.

---

[124] Beide Zitate aus dem Koalitionsausschuss vom 13.04.2016: Eckpunkte Integrationsgesetz, 6. Prüfpunkt: Orientierungskurse, S. 2, im Internet abrufbar unter: http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2016/04/Eckpunkte_Integrationsgesetz.pdf.

[125] Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber in Bayern, März 2016, S. 5, im Internet abrufbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integration/Sonstiges/konzept-kurse-asylbewerber.pdf?__blob=publicationFile.

[126] Siehe ebd.

[127] Öffentliche Bekanntmachung des BAMF zur Ausschreibung von Fördermitteln für „Modellprojekte zur Erstorientierung und Wertevermittlung für Asylbewerber", S. 1, im Internet abzurufen unter: http://www.bamf.de/DE/Infothek/Projekttraeger/ErstorientierungskurseAsylbewerber/ausschreibung-erstorientierung-node.html.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Erste Erfahrungen zeigen, dass dort, wo die Träger des Erstorientierungsangebots zugleich Betreiber der Flüchtlingsunterkünfte sind, eine Kinderbetreuung organisiert und damit ein hoher Frauenanteil in den Kursen erzielt wird. Zudem ist das BAMF im Gespräch mit den Ländern, um eine Verstetigung des Erstorientierungsangebots und eine Einfügung der Maßnahme in die Integrationskonzepte der Länder zu gewährleisten. Die Beauftragte begrüßt, dass für Asylbewerberinnen und -bewerber ohne gute Bleibeperspektive ein Erstorientierungsangebot bereitgestellt wird. Sie hätte sich jedoch gewünscht, dass ein solches bundesfinanziertes Kursangebot schneller flächendeckend eingeführt wird, damit auch Asylsuchende aus anderen Ländern als Eritrea, Irak, Iran, Syrien oder Somalia bereits während ihres Asylverfahrens Zugang zu einem solchen Angebot haben. Denn in der Praxis führt die Regelung, dass nur Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive frühzeitig die Teilnahme an Integrationskursen möglich ist, zu Unverständnis. Darüber hinaus sollte aus Sicht der Beauftragten während des Modellprojekts geprüft werden, ob die vorgesehenen Kursinhalte und ihre Vermittlung in deutscher Sprache an Personen, die sich erst kurze Zeit in Deutschland aufhalten, den Bedürfnissen der Zielgruppen entsprechen.

1.4.2 Bedarfsgerechtes Angebot

1.4.2.1 Kursarten

Die im letzten Lagebericht dargestellte Entwicklung,[128] dass der Anteil der neuen Kursteilnehmenden, die einen allgemeinen Integrationskurs besuchen, beständig steigt, hat im Jahr 2014 ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht, als 113.879 Personen an einem solchen Kurs teilnahmen. Dies entsprach einem Anteil von 79,9 % der neuen Kursteilnehmenden und war der höchste Wert seit Einführung der Integrationskurse. Im Jahr 2015 ist zwar die absolute Zahl der neuen Kursteilnehmenden, die einen allgemeinen Integrationskurs besuchten, weiter auf nunmehr 139.729 Personen gestiegen, ihr Anteil hat sich mit 77,9 % aber wieder leicht verringert. Dies lag vor allem an der deutlich gestiegenen Zahl der neuen Kursteilnehmenden, die einen Alphabetisierungskurs besuchten. Ihre Zahl stieg von 13.154 Personen bzw. 9,2 % im Jahr 2014 auf 22.089 Personen bzw. 12,3 % im Jahr 2015, der höchsten Zahl seit Einführung der Integrationskurse im Jahr 2005. Weiterhin kontinuierlich steigt auch die Zahl der neuen Teilnehmenden an Jugendintegrationskursen. Sie lag 2014 bei 5.292 Personen bzw. 3,7 % und 2015 bei 7.470 Personen bzw. 4,2 % und erreichte damit

[128] Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel II 3.2.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

ebenfalls den höchsten Teilnehmerstand seit Einführung der Integrationskurse. Gleiches gilt, wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau, für die Intensivkurse, die 2014 von 728 Personen und 2015 von 1.000 Personen besucht wurden (dies entspricht einem Anteil von 0,5 % bzw. 0,6 % aller neuen Kursteilnehmenden). Rückläufig ist hingegen die Zahl der neuen Teilnehmenden an Eltern- und Frauenintegrationskursen. Sie lag im Jahr 2014 bei 8.561 bzw. 6,0 % und sank im Jahr 2015 auf 8.422 bzw. 4,7 %. Unverändert ist die Zahl der neuen Teilnehmenden an einem Förderkurs, die in beiden Jahren des Berichtszeitraums bei je 199 Personen bzw. 0,1 % lag. Das Angebot sonstiger Integrationskurse, zu denen z.B. Integrationskurse für Gehörlose zählen, wurde im Jahr 2014 von 626 Personen und im Jahr 2015 von 489 Personen wahrgenommen. Dies entsprach einem Anteil von 0,4 % bzw. 0,3 % aller neuen Kursteilnehmenden.

Die genannten Zahlen machen deutlich, dass trotz der grundsätzlichen Tendenz zu allgemeinen Integrationskursen etwa jeder vierte neue Kursteilnehmer einen zielgruppenspezifischen Kurs besucht. Die auch im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD[129] geforderte Differenzierung des Kursangebots nach Zielgruppen erscheint aus Sicht der Beauftragten gerade in Anbetracht der aktuellen sehr heterogenen Kursteilnehmenden sinnvoll, um einem möglichst großen Teil der Kursteilnehmenden den im Sinne des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) erfolgreichen Kursabschluss – das Erreichen des Niveaus B1 GER – zu ermöglichen. Denn angesichts von bildungsnahen und bildungsfernen Kursteilnehmenden, noch nicht Alphabetisierten und nicht in lateinischer Sprache Alphabetisierten, schnell in den Arbeitsmarkt Strebenden und noch mit ihren Fluchterfahrungen Kämpfenden, nicht mehr schulpflichtigen Jugendlichen und lernungewohnten Älteren wird deutlich, dass unterschiedliche Zielgruppenkonzepte dringend erforderlich sind.

Das BAMF führt derzeit mehrere neue Maßnahmen der Deutschsprachförderung für diese Gruppen durch und erprobt neue Modelle. So wird aktuell ein Modellprojekt für Zweitschriftlerner, also für Personen, die ausschließlich in einer nicht auf dem lateinischen Alphabet basierenden Schriftsprache alphabetisiert sind, durchgeführt. Zudem werden im Rahmen des „Gesamtprogramms Sprache“ die Integrationskurse mit der berufsbezogenen Deutschsprachförderung zu einem gemeinsamen System ausgebaut, durch das eine modulare Deutschsprachförderung für unterschiedliche Zielgruppen von der Erstalphabetisierung bis zum Sprachniveau C 2 möglich ist.[130]

[129] Vgl. Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, Berlin 2013, S. 107.

[130] Zum „Gesamtprogramm Sprache“ vgl. auch Kapitel II.1.5.3.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die veränderte Zusammensetzung der Einwanderung nach Deutschland mit einem stärkeren männlichen Anteil spiegelt sich auch im Geschlechterverhältnis der Integrationskursteilnehmenden wider. Die Zahl der Migrantinnen in den Kursen ist deutlich rückläufig und sank von ca. 60 % im vergangenen Berichtszeitraum über 56,6 % im Jahr 2014 auf 50,8 % im Jahr 2015. Besonders häufig besuchen Frauen allgemeine Integrationskurse (78,6 %), Alphabetisierungs- (10 %) sowie Eltern- und Frauenintegrationskurse (7,3 %). Es steht zu vermuten, dass mehr männliche Flüchtlinge an den Kursen teilnehmen. Vor diesem Hintergrund ist im Rahmen des Integrationsgesetzes bei der Zulassung von Kursteilnehmenden im Rahmen freier Kursplätze folgender Passus in die Integrationskursverordnung (IntV) aufgenommen worden: „Eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an den Integrationskursen ist sicherzustellen“ (§ 5Abs. 2 IntV).

1.4.2.2 Integrationskursbegleitende Kinderbetreuung

Dass der Zielgruppe von Asylbewerberinnen besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden ist, erscheint unter verschiedenen Gesichtspunkten nachvollziehbar. So berichten Integrationskursträger und Kommunen, dass Asylbewerberinnen teilweise deshalb nicht an Integrationskursen teilnehmen, weil sie sich zuerst um die Familie, insbesondere die Kinder, kümmern und örtliche Kinderbetreuungsangebote nicht verfügbar seien oder eine Trennung von der Mutter nach Fluchterfahrung erschwert sei. Auch wurde geschildert, dass Asylbewerberinnen in den Gemeinschaftsunterkünften, in denen es an verschließbaren Aufbewahrungsmöglichkeiten fehlt, auf die Habseligkeiten aufpassen, während die Männer zum Sprachkurs gehen, um damit ihre Arbeitsmarktchancen zu erhöhen. Zudem erschwert eine fehlende kursortnahe Kinderbetreuung während der Integrationskurse die Teilnahme geflüchteter Frauen an den Sprachkursen. Daher ist für Kurse der berufsbezogenen Deutschsprachförderung erstmals geregelt, dass Kinderbetreuung, subsidiär zu den Regelangeboten, von Kursträgern vermittelt oder bei mindestens drei betreuungsbedürftigen Kindern selbst angeboten werden soll (§ 10 Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung).

Im Bereich Integrationskurse hatte das BMI zum 30.09.2014 unter Verweis auf den seit 01.08.2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr, die optionale Möglichkeit des Bezugs von Betreuungsgeld und die rückläufige Zahl der betreuten Kinder während der Integrationskurse die bis dahin bestehende Möglichkeit der integrationskursbegleitenden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Kinderbetreuung abgeschafft.[131] Diese Maßnahme verfolgte das Ziel der gemeinsamen Früherziehung der Kinder von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern mit Kindern aus der Aufnahmegesellschaft und sollte damit der Integration sowohl der Kinder als auch deren Eltern dienen. Die Beauftragte hat sich mehrfach für die Beibehaltung einer integrationskursbegleitenden Kinderbetreuung und – nach der Öffnung der Integrationskurse für Asylbewerberinnen und -bewerber – für die Wiedereinführung eines solchen Angebots eingesetzt. Die Beauftragte vermutet, dass durch den Zuzug von Asylbewerberinnen und -bewerbern mit kleinen Kindern ein höherer Bedarf an integrationskursbegleitender Kinderbetreuung besteht. Die Teilnahme junger Eltern und insbesondere von Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern am Integrationskurs hänge mitunter entscheidend davon ab, ob eine Betreuung der Kinder während des Kurses sichergestellt sei. Das zeigen etwa auch die Erfahrungsberichte vieler ehrenamtlicher Helferinnen und Helfer, die Kinderbetreuung bei ehrenamtlichen Deutschkursen anbieten. Ab Januar 2017 wird auf Grund eines neuen Erlasses des BMI ein subsidiäres Kinderbetreuungsangebot wiedereingeführt. Demzufolge wird das BAMF Teilnehmende eines Integrationskurses durch ein Kinderbetreuungsangebot unterstützen, wenn ihr Kind der Betreuung bedarf und kein örtliches Betreuungsangebot gewährleistet werden kann, das einen zeitnahen Kursbeginn erlaubt. Ein solches subsidiäres Betreuungsangebot soll im Bedarfsfall unabhängig von der Zahl der zu betreuenden Kinder unterstützt werden. Für die integrationskursbegleitende Kinderbetreuung werden im kommenden Jahr 10 Mio. €, je hälftig aus den Etats des BMI und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), bereitstehen. Die Einzelheiten der Regelung werden derzeit zwischen den beteiligten Bundesministerien abgestimmt. Die Beauftragte begrüßt die Wiedereinführung einer kursbegleitenden Kinderbetreuung ausdrücklich. Sie wird die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung in der Praxis beobachten.

1.4.2.3 Einsatz digitaler Medien

Wie bereits in den letzten Lageberichten dargestellt, wurden im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration Onlinekurse als Möglichkeit eines orts- und zeitunabhängigen Lernangebots ergänzend zu den bestehenden Integrationskursen identifiziert.[132] Durch die stark steigende Nachfrage nach Integrationskursplätzen infolge der aktuellen

[131] Vgl. dazu ausführlich 10. Lagebericht, Kapitel II 3.2.

[132] Vgl. 9. Lagebericht, Kapitel III 3.3, und 10. Lagebericht, Kapitel II 3.2

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Einwanderung wird der Einsatz digitaler Medien in den Integrationskursen nach mehrjährigen Vorüberlegungen nunmehr konkretisiert. Die Etablierung eines reinen Onlinekurses ist nach Einschätzung eines vom BAMF 2012 eingerichteten Expertengremiums (AG Onlinekurs) „sprachdidaktisch und sozialintegrativ (…) nicht zielführend, technisch sehr schwer umsetzbar und kostenmäßig kaum kalkulierbar".[133] Alternativ wird das BAMF in der zweiten Jahreshälfte 2016 in einem Integrationskurs den Einsatz von „blended learning" erproben und bei Erfolg weiter in die Fläche tragen. In einem „blended-learning-Kurs" werden Kursinhalte in Onlinephasen ausgelagert, die mit dem Präsenzunterricht verzahnt sind. Mehrere Institutionen haben entsprechende Angebote entwickelt und bieten sie zur Nutzung außerhalb der Integrationskurse bereits seit geraumer Zeit an.[134] Darüber hinaus startet das BAMF ebenfalls in der zweiten Jahreshälfte 2016 ein Modellprojekt, in dem Lernerfolg, Umsetzungsmodalitäten und Praktikabilität von „virtuellen Klassenzimmern" erprobt werden sollen. Bei einem „virtuellen Klassenzimmer" befinden sich Teilnehmende und Lehrkraft physisch an verschiedenen Orten, können jedoch mittels einer eigens dafür entwickelten Software über ihre PCs oder Laptops in Echtzeit miteinander kommunizieren. Nach Einschätzung von BMI und BAMF könnte damit in Zukunft das Zustandekommen von Integrationskursen insbesondere im ländlichen Raum erleichtert werden. Schließlich wird derzeit die Aufnahme der Lernplattform „ich-will-deutsch-lernen" des Deutschen Volkshochschulverbands (DVV) als kurstragendes Lehrwerk in den Integrationskursen geprüft. Als niedrigschwellige Deutschlern-Angebote für Flüchtlinge haben das BAMF, die Bundesagentur für Arbeit, das Goethe-Institut und der Bayerische Rundfunk die Sprachlern-App „Ankommen", die auch eine Reihe von landeskundlichen Informationen sowie Informationen zum Asylverfahren bereithält, und der DVV, gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, die Sprachlern-App „Einstieg Deutsch" entwickelt.

Ebenfalls mit Blick auf die neue große Zielgruppe in den Integrationskursen, die Flüchtlinge, und nicht zuletzt als eine Reaktion auf die Ereignisse in der Silvesternacht 2015 in Köln wird der Orientierungskurs als zweiter Bestandteil des Integrationskurses inhaltlich und im Umfang erweitert. Er soll künftig schwerpunktmäßig Inhalte zur Wertevermittlung, insbesondere zur Gleichstellung von Frauen und Männern, enthalten.

---

[133] Bundesministerium des Innern / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Evaluation Nationaler Aktionsplan Integration, Bericht zum Dialogforum 7 „Sprache – Integrationskurse", Berlin 2016.

[134] So das Goethe-Institut, der Deutsche Volkshochschulverband und der Hueber Verlag.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Dazu wurde mit dem Integrationsgesetz sein Umfang von 60 auf 100 Unterrichtseinheiten aufgestockt (§ 12 Abs. 1 Satz 1 IntV). Im Auftrag des BAMF hat die Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg ein inhaltlich entsprechend überarbeitetes Konzept für den Orientierungskurs erarbeitet, das derzeit der Bewertungskommission vorliegt. Das überarbeitete Curriculum soll bis Januar 2017 fertiggestellt sein.[135]

1.4.3 Kursabschluss

Im Jahr 2014 haben 84.538 Personen einen Integrationskurs absolviert. 89.049 Personen haben an der Sprachprüfung „Deutsch-Test für Zuwanderer“ (DTZ) teilgenommen, dies ist der niedrigste Wert seit 2008, von ihnen waren 17.294 Kurswiederholer.[136] Von allen Prüfungsteilnehmenden haben 50.697 das B1-Niveau erreicht und damit den Integrationskurs im Sinne des AufenthG erfolgreich abgeschlossen. Dies entspricht einem Anteil von 56,9 % aller Prüfungsteilnehmenden. 30.716 der Prüfungsteilnehmenden (34,5 %) haben das Niveau A2 erreicht und 7.636 Personen (8,6 %) sind unter dem Niveau A2 geblieben.

Im Jahr 2015 ist die Zahl der Absolventinnen und Absolventen eines Integrationskurses auf 98.582 anstiegen. 114.091 Personen haben an der abschließenden Sprachprüfung teilgenommen. Von diesen wiederum haben 69.002 die B1-Prüfung bestanden. Somit haben 60,5 % der Prüfungsteilnehmenden „ausreichende“ Deutschsprachkenntnisse erworben, die z.B. Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis sind (§ 9 Abs. 2 Nr. 7 AufenthG). Bezogen auf Statusgruppen erreichen Unionsbürgerinnen und -bürger sowie sog. Altzuwanderinnen und Altzuwanderer am häufigsten das B1-Niveau.[137] 36.402 Personen konnten deutsche Sprachkenntnisse auf A2-Niveau nachweisen (31,9 %). Unter dem Sprachniveau A2 verblieben 8.687 Personen (7,6 %),

---

[135] Eine vorläufige Fassung wurde am 13.10.2016 veröffentlicht. Sie ist unter http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/KonzepteLeitfaeden/curriculum-orientierungskurs-pdf.htm abrufbar.

[136] In der Gesamtzahl der Prüfungsteilnehmenden sind auch Prüfungswiederholende enthalten, die in den Vorjahrszeiträumen erfolglos an der Sprachprüfung teilgenommen haben. Aus diesem Grund liegt die Zahl der Teilnehmenden an der Sprachprüfung in der Regel über der Zahl der Kursabsolventen eines Jahres.

[137] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Bericht zur Integrationskursstatistik 2015, o.O. und o.J., S. 13. Der Bericht ist im Internet abrufbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Integration/2015-integrationskursgeschaeftsstatistik-gesamt_bund.pdf?__blob=publicationFile.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

davon besonders viele ALG-II-Beziehende sowie zur Kursteilnahme verpflichtete sog. Altzuwanderinnen und Altzuwanderer.

Die Beauftragte begrüßt, dass mehr als die Hälfte der Prüfungsteilnehmenden das Sprachniveau B1 erreicht. Es bleibt aus ihrer Sicht aber wünschenswert, dass der erfolgreiche Kursabschluss im Sinne des AufenthG noch umfänglicher erreicht wird. Dies gilt umso mehr, als die Voraussetzungen für die Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels – der Niederlassungserlaubnis – für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge durch das Integrationsgesetz sowie für Ehegatten von Deutschen bereits 2013 erhöht worden sind[138] und sich die Lernbedingungen durch die Erhöhung der Teilnehmerzahl in allgemeinen Integrationskursen nach Ansicht der Beauftragten möglicherweise verschlechtern könnten.[139] Derzeit liegt die durchschnittliche Teilnehmerzahl deutlich unter der maximalen Kursgröße.[140] Die Beauftragte setzt sich deshalb auch künftig dafür ein, dass die Qualität der Integrationskurse weiter erhöht wird.

Wie bereits im letzten Lagebericht dargestellt,[141] wird das Sprachniveau B1 umso häufiger erreicht, je jünger die Prüfungsteilnehmenden sind.[142] So erreichten 2015 von den unter 30-Jährigen ca. 75 % das B1-Niveau, bei den 45- bis unter 50-Jährigen sinkt die Quote bereits auf 48,6 % und bei den über 60-Jährigen liegt sie bei 39,5 %. Proportional umgekehrt verhält es sich beim A2-Niveau. Insofern regt die Beauftragte spezielle Angebote für ältere Eingewanderte an, um die Chancen dieser Personengruppe zu erhöhen, das für einen erfolgreichen Kursabschluss erforderliche Sprachniveau zu erreichen. Wenn sich herausstellen sollte, dass ein nicht unerheblicher Teil der Teilnehmenden an Alphabetisierungskursen auch nach Ausschöpfung des maximal möglichen Stundenkontingents von 1.200 Unterrichtseinheiten noch nicht das Sprachniveau B1 erreicht hat, regt die Beauftragte an, für diese Zielgruppe – neben der bestehenden Privilegierung durch höhere Stunden- und geringere Teilnehmerzahl – über

---

[138] Vgl. Kapitel III. 4.6.2 und Kapitel III. 3.2

[139] Vgl. Kapitel II.1.4.4. Mit Trägerrundschreiben 25/16 vom 28.11.2016 hat BAMF den Kursträgern mitgeteilt, dass neben der Erhöhung der Höchstteilnehmerzahl in allgemeinen Integrationskursen von 20 auf 25 Personen auch die mit Trägerrundschreiben 05/15 vom 06.10.2015 festgesetzte Höchstteilnehmerzahl für Integrationskurse für spezielle Zielgruppen um ein Jahr bis Ende 2017 verlängert wird.

[140] Vgl. Kapitel 1.4.4.4.

[141] Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel II 3.3.

[142] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Bericht zur Integrationskursstatistik für das Jahr 2015, a.a.O., S. 14.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

eine Absenkung des für einen erfolgreichen Kursabschluss erforderlichen Sprachniveaus nachzudenken. Um entsprechende Aussagen treffen zu können, fordert die Beauftragte bereits seit Langem, den skalierten Sprachtest DTZ differenziert nach Kursarten auszuwerten.[143] Bislang erfolgt diese Auswertung lediglich teilnehmerbezogen ohne Berücksichtigung der besuchten Kursart.

Der Orientierungskurs, der zweite Bestandteil des Integrationskurses, wird seit dem 23.04.2013 durch den skalierten Test „Leben in Deutschland“ abgeschlossen. Im Jahr 2014 haben 84.912 Personen an diesem Test teilgenommen.[144] Von ihnen haben 78.794 bzw. 92,8 % die Prüfung bestanden. Im Jahr 2015 ist die Zahl der Teilnehmenden am Test „Leben in Deutschland“ auf 98.732 gestiegen, von ihnen haben 91.324 bzw. 92,5 % den Test bestanden. Im kommenden Berichtszeitraum wird zu beobachten sein, inwieweit die inhaltliche und zeitliche Ausweitung des Orientierungskurses Auswirkungen auf den Abschlusstest und die Prüfungsergebnisse hat.

1.4.4 Rahmenbedingungen

1.4.4.1 Haushaltsmittel

Im Jahr 2014 waren im Regierungsentwurf zunächst 204,077 Mio. € für die Durchführung der Integrationskurse vorgesehen, die dann im parlamentarischen Haushaltsverfahren auf 244,077 Mio. € erhöht wurden. Auch für das Jahr 2015 waren ursprünglich 244,077 Mio. € eingestellt, die aufgrund der steigenden Kursnachfrage jedoch in einem Nachtragshaushalt um 25 Mio. € auf 269,077 Mio. € aufgestockt wurden. Für das laufende Jahr wurden die Mittel nochmals erheblich erhöht und es stehen 559,077 Mio. € bereit. Bei dieser Kalkulation stützt das BAMF sich auf die Annahme, dass die Kurseintritte sich über das ganze Jahr 2016 verteilen und insofern ein nicht unerheblicher Teil der für das Jahr 2016 erwarteten Kurseintritte im Haushaltsjahr 2016 nicht mehr bzw. nur noch bedingt kassenwirksam zu Buche schlagen wird und deshalb die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ausreichen werden.[145] Hinzu kommt, dass Asylbewerberinnen und -bewerber sowie Geduldete ebenso wie Unionsbürgerinnen und -bürger nur im Rahmen freier Plätze zu den Kursen zugelassen werden, sodass hier grundsätzlich Steuerungsmöglichkeiten bestehen. Vor dem Hintergrund der steigenden Teilnehmerzahlen und der finanzwirksamen Änderungen beim Kostenerstattungssatz

[143] Vgl. 8. Lagebericht, Kapitel 5.2.1.3, und 10. Lagebericht, Kapitel 3.3.

[144] Die Zahl der Teilnehmenden am Orientierungskurstest übersteigt in der Regel die Zahl der Kursabsolventen eines Jahres, da an dem „Leben in Deutschland“-Test auch externe Personen, die nicht zuvor einen Integrationskurs besucht haben, sowie Prüfungswiederholer teilnehmen.

[145] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage von MdB Dagdelen 06/153.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

sowie der integrationskursbegleitenden Kinderbetreuung ist für 2017 eine weitere Erhöhung der Haushaltsmittel um 51 Mio. € auf dann 610,077 Mio. € veranschlagt.

1.4.4.2 Situation der Lehrkräfte

Anknüpfend an die im letzten Lagebericht geschilderte Entwicklung[146] war auch in diesem Berichtszeitraum ein zentraler Diskussionspunkt die Vergütung der Lehrkräfte. Anlässlich des zehnjährigen Bestehens der Integrationskurse forderten die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), der DVV und der Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (BBB) in einem Positionspapier im Juni 2015 einen sukzessiv steigenden Anteil an Festanstellungen von Lehrkräften in Integrationskursen zu qualifikationsadäquaten Bedingungen und ein Mindesthonorar für Lehrkräfte von 30 € pro Unterrichtsstunde.[147] Die Vergütung der Lehrkräfte in den Integrationskursen war erneut mehrfach Gegenstand parlamentarischer Anfragen.[148]

Mit der deutlich steigenden Kursnachfrage infolge der erhöhten Einwanderung und Flüchtlingsaufnahme rückte das Thema noch stärker in den Fokus. Das BAMF reagierte auf den ständig steigenden Lehrkräftebedarf in den Integrationskursen mit einer Neuregelung der Zulassungskriterien für Lehrkräfte, die ab dem 01.09.2015 in Kraft trat. Demnach können nunmehr neben Dozentinnen und Dozenten mit einem erfolgreich abgeschlossenen Studium Deutsch als Fremdsprache oder Deutsch als Zweitsprache auch andere akademische Berufsgruppen, die über ein Mindestmaß an Sprachlehrerfahrung bzw. andere Fortbildungen verfügen, direkt als Lehrkräfte in Integrationskursen zugelassen werden.[149] Um der gestiegenen Nachfrage noch mehr Rechnung zu tragen, erfolgte im Oktober 2015, befristet bis zum 31.12.2016, die Aussetzung der Pflicht zur Teilnahme an einer Zusatzqualifizierung für diejenigen Dozentinnen und Dozenten, die nach den o.g. Zulassungskriterien nicht direkt zugelassen werden können. Diese Maßnahmen führten neben der unten geschilderten Erhöhung der

---

[146] Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel II 3.4.

[147] Vgl. 10 Jahre Integrationskurse. Ein Erfolgssystem ist dringend reformbedürftig. Positionspapier von GEW, DVV und BBB, o.O., 16.06.2015, im Internet abzurufen unter: https://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=29902&token=98b14215b72ea460e32f4a7ef3b4cdaec96dfb58&sdownload=&n=Positionspapier_GEW-DVV-BBB_10_Jahre_IntV.pdf.

[148] Vgl. Schriftliche Frage MdB Ernst, Fraktion DIE LINKE, vom 29.10.2015; Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Vergütung und Arbeitsbedingungen von Lehrkräften in Integrationskursen, BT-Drs. 18/8062 vom 08.04.2016. Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Arbeitssuchende Lehrerinnen und Lehrer für Integrationskurse, BT-Drs. 18/8388 vom 03.05.2016.

[149] Zu Einzelheiten vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Trägerrundschreiben 02/15 vom 31.08.2015 und die Matrix „Zulassungskriterien für Lehrkräfte in Integrationskursen“, im Internet abrufbar unter: http://www.bamf.de/DE/Infothek/Lehrkraefte/lehrkraefte-node.html.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Lehrkräftevergütung zu einer erheblichen Steigerung der Zulassungszahlen von Lehrkräften beim BAMF. Nach der Erhöhung der Lehrkräftevergütung konnten mehr als 2.600 neue Lehrkräfte für das Integrationskurssystem aktiviert werden. Für eine hohe Qualität der Integrationskurse ist es auch Sicht der Beauftragten wesentlich, weiterhin über eine ausreichende Zahl adäquat ausgebildeter und motivierter Lehrkräfte verfügen zu können.

Angesichts „der aktuellen, sehr dynamischen Entwicklung im Bereich Migration und Integration“ hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags in der Bereinigungssitzung vom 12.11.2015 u.a. beschlossen, dass die Bundesregierung die Angemessenheit der Lehrkräftevergütung bei Integrationskursen überprüfen und Maßnahmen zur ausreichenden Personalgewinnung ergreifen soll.[150] Im Mai 2016 hat die Bundesregierung dem Haushaltsausschuss dementsprechend einen Bericht „zum Sachstand und zu Maßnahmen in Bezug auf eine angemessene Lehrkrafthonorierung in Integrations- und Sprachkursen“ vorgelegt.[151] Darin heißt es: „Wenn es nicht gelingt, genügend qualifizierte Lehrkräfte für die unterschiedlichen staatlichen Sprachfördermaßnahmen zu gewinnen, wird dies eine frühzeitige Integration von Zugewanderten und insbesondere von Flüchtlingen in Deutschland massiv erschweren. Dies hätte nicht nur nachteilige Folgen für den Arbeitsmarkt und den Staatshaushalt, sondern insbesondere auch für den Zusammenhalt der Gesellschaft in Deutschland. Eine Änderung der finanziellen Rahmenbedingungen im Integrationskurs ist dringend erforderlich, um eine angemessene Vergütung von Honorarlehrkräften in Integrationskursen erstmals in der Geschichte der Integrationskurse überhaupt zu erreichen und diese künftig auch sicherzustellen. Flankierende Maßnahmen, wie Erleichterungen bei der Zulassung von Lehrkräften bzw. für das Unterrichten in Integrationskursen, scheinen weitgehend ausgereizt und nicht ausreichend, um die Attraktivität der Lehrtätigkeit in Integrationskursen auch künftig zu erhalten.“[152] Dementsprechend wird im Bericht vorgeschlagen, die Vergütungsgrenze für Honorarlehrkräfte in den Integrationskursen auf 35 € anzuheben und zugelassene

[150] Vgl. Beschluss des Haushaltsausschusses zu TOP 19, BT-Ausschussdrucksache 2966, 18. Legislaturperiode, vom 12.11.2015.

[151] Vgl. Bericht der Bundesregierung an den Haushaltsauschuss des Deutschen Bundestages zum Sachstand und zu Maßnahmen in Bezug auf eine angemessene Lehrkrafthonorierung in Integrations- und Sprachkursen, BT-Ausschussdrucksache 3139, 18. Wahlperiode, vom 03.05.2016.

[152] Ebd., S. 27.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Integrationskursträger zur Einhaltung dieser Honoraruntergrenze zu verpflichten. Laut Bericht läge bei einem Honorarsatz von 35 € das Monatshonorar einer selbstständigen Lehrkraft bei einem Vollzeit-Integrationskurs mit 25 Wochenstunden bei rund 3.500 € (brutto) und bei 30 Wochenstunden bei rund 4.200 € (brutto). „Um die Träger in die Lage zu versetzen, die Anhebung der Vergütungsuntergrenze auch erbringen zu können, wäre perspektivisch eine adäquate Erhöhung des Kostenerstattungssatzes auf bis zu 4,00 € pro Teilnehmer und Unterrichtseinheit erforderlich."[153] Dabei geht die Berechnung von einer dauerhaften Kursauslastung mit 18 Teilnehmenden aus. Auf der Grundlage dieser Vorschläge haben sich die beteiligten Bundesressorts darauf verständigt, mit Wirkung zum 01.07.2016 den Kostenerstattungssatz für die Durchführung von Integrationskursen, der zum 01.01.2016 bereits von 2,94 € auf 3,10 € angehoben worden war, nunmehr in einem weiteren Schritt auf 3,90 € pro Teilnehmenden und Unterrichtseinheit für bis zu 20 Teilnehmende eines Kursabschnittes zu erhöhen. Ab dem 21. Teilnehmenden eines Kursabschnittes werden nur noch 2 € pro Teilnehmenden und Unterrichtseinheit erstattet. Diese Degression erfolgt mit Blick auf die mit dem Integrationsgesetz eingeführte Erhöhung der maximalen Kursgröße auf 25 Teilnehmende[154] . Parallel dazu wird die Vergütungsuntergrenze für Honorarlehrkräfte, deren Einhaltung die Voraussetzung für eine mehrjährige Trägerzulassung ist, für alle ab dem 01.07.2016 begonnenen Kursmodule von 23 €[155] auf 35 € angehoben. Mit dieser Erhöhung des Kostenerstattungssatzes „ist seitens des Haushaltsausschusses und des Bundesministeriums des Innern die Erwartung verknüpft, dass die Erhöhung direkt der Verbesserung der Lehrkräftevergütung zugute kommt. Die zusätzlichen finanziellen Mittel stehen ausdrücklich für diesen Zweck zu Verfügung."[156]

Die Beauftragte begrüßt außerordentlich, dass eine grundlegende Verbesserung der Situation der Lehrkräfte erfolgt ist. Sie betont seit Langem, dass gut qualifizierte und engagierte Lehrkräfte die Voraussetzung für den Erfolg der Integrationskurse sind und dafür entsprechende Rahmenbedingungen erforderlich sind. Insofern begrüßt sie grundsätzlich die Erhöhung des Honorarsatzes auf 35 €. Allerdings muss aus ihrer Sicht

---

[153] Ebd.

[154] S. dazu Unterkapitel II.1.4.4.4.

[155] Im Zuge der oben erwähnten Erhöhung des Kostenerstattungssatzes von 2,94 € war zum 01.01.2016 auch die Vergütungsuntergrenze von 20 € auf 23 € angehoben worden.

[156] Zitat und weitere Einzelheiten vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Trägerrundschreiben 12/16 vom 12.07.2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

in der Praxis beobachtet werden, ob die vorgesehene Erhöhung des Kostenerstattungssatzes auf 3,90 € ausreichen wird, den Kursträgern ausreichend finanzielle Spielräume für die gewünschte und dringend erforderliche Erhöhung des Honorarsatzes sowie die ebenfalls gewünschte Festanstellung von Lehrkräften zu geben. Obwohl die Kursträger, verglichen mit dem alten System, nach der Neuregelung ab dem 16. Kursteilnehmenden finanziell besser stehen, könnten nach Einschätzung der Beauftragten die 3,90 € in dem Fall, dass es nicht gelingt, die Kursteilnehmerzahl dauerhaft bei 18 Personen zu halten, bei den Kursträgern zu finanziellen Defiziten führen.[157] Denn von dem Kostenerstattungssatz haben die Kursträger nicht nur die Lehrkräftehonorare, sondern auch alle sonstigen Kosten wie Raummieten, Nebenkosten, Lehrwerke sowie Sach- und Verwaltungskosten zu finanzieren. Die Neuregelung könnte sich besonders für kleinere Träger, die sich auf kleine Kurse für bestimmte Zielgruppen spezialisiert haben, als problematisch erweisen, wobei zu berücksichtigen ist, dass für bestimmte zielgruppenspezifische Kurse wie Alphabetisierungs- oder Jugendintegrationskurse eine Garantievergütung gezahlt wird. Nach der Beauftragten vorliegenden Informationen bedarf die Zielgruppe der Flüchtlinge einer höheren Beratung seitens der Kursträger vor Aufnahme der Kurse. Zudem berichten Kursträger, dass die Zahl der Kursabbrecher aus dieser Zielgruppe relativ hoch ist. Vor diesem Hintergrund und um auch künftig eine Trägervielfalt zur Erreichung aller Zielgruppen zu gewährleisten, wäre aus Sicht der Beauftragten eine kursbezogene Finanzierung anstelle der bisherigen teilnehmerbezogenen Finanzierung wünschenswert.

1.4.4.3 Von Kursteilnehmenden zu leistender Kostenbeitrag

Die rechtlichen Änderungen seit Herbst 2015 enthalten aus Sicht der Beauftragten einige kritische Punkte. Dazu gehört die im Rahmen der Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz erfolgte Erhöhung des Kostenbeitrags für Kursteilnehmende von bislang 1,20 € je Unterrichtsstunde auf nunmehr 50 % des geltenden Kostenerstattungssatzes (§ 9 Abs. 1 Satz 1 IntV). Diese Kopplung hat mit der Erhöhung des Kostenerstattungssatzes auf 3,90 € seit dem 01.07.2016 eine Anhebung des Kostenbeitrags auf 1,95 € pro Unterrichtseinheit zur Folge. Damit kostet ein allgemeiner Integrationskurs mit 700 Stunden (600 Stunden Sprachunterricht plus 100

[157] Der Deutsche Volkhochschulverband (DVV) geht in seiner Kostenkalkulation davon aus, dass für eine Erhöhung des Honorarsatzes auf 30 € eine Anhebung des Kostenerstattungssatzes auf mindestens 4,40 € erforderlich ist. Eine Erhöhung des Kostenerstattungssatzes von 3,10 € auf 4,40 € würde laut Bericht der Bundesregierung Kosten von 75 Mio. € verursachen. Vgl. Bericht der Bundesregierung an den Haushaltsausschuss zur Lehrkräftehonorierung, a.a.O., S. 5 f.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Stunden Orientierungskurs) nunmehr 1.365 € und ein zielgruppenspezifischer Kurs mit 1.000 bzw. 1.300 Stunden 1.950 € bzw. 2.535 €, wobei allerdings jeweils die Hälfte bei erfolgreichem Kursabschluss gemäß § 9 Abs. 6 IntV zurückerstattet werden kann. Der Bericht der Bundesregierung an den Haushaltsausschuss zur Lehrkrafthonorierung in Integrationskursen weist darauf hin, dass „ein zu hoher Kostenbeitrag (…) sich als Teilnahmehindernis für potentielle Kursteilnehmer, die nicht die Voraussetzungen für eine Befreiung vom Kostenbeitrag erfüllen, erweisen“[158] kann. Von einer Kostenbeitragspflicht befreit werden auf Antrag Kursteilnehmende, die Leistungen nach dem SGB II, Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII oder nach dem AsylbLG beziehen. Darüber hinaus kann das BAMF auf Antrag von der Kostenbeitragspflicht befreien, wenn diese für den Teilnahmeberechtigten unter Berücksichtigung seiner persönlichen Umstände und wirtschaftlichen Situation eine unzumutbare Härte darstellen würde. Der Kostenbeitrag könnte insbesondere für Geringverdiener, die keine staatlichen Leistungen der Grundsicherung (SGB II/SGB XII) beziehen und damit grundsätzlich nicht vom Kostenbeitrag befreit werden können, und die nicht unter die Härtefallregelung fallen, eine Belastung bedeuten. Aus Sicht der Beauftragten ist die Koppelung von Kostenbeitrag und Kostenerstattungssatz dringend aufzuheben und zu der vorherigen Regelung eines festgelegten, zu gegebener Zeit ggf. auch anzupassenden Kostenbeitrags zurückzukehren, damit die Verbesserung aufseiten der Lehrkrafthonorierung nicht zur Verschlechterung aufseiten der Kursteilnehmenden führt. Angesichts der Ausweitung der Stundenzahl des Orientierungskurses erfolgt per se schon eine Erhöhung des von den Kursteilnehmenden zu leistenden Kostenbeitrags.

Die Beauftragte bedauert, dass nicht bekannt ist, wie viele Menschen aufgrund des Kostenbeitrags nicht an den Kursen teilnehmen (können). Auch veröffentlicht das BAMF keine Daten über die Anzahl der Personen, die einen Antrag auf Kostenbefreiung stellen, und darüber, wie viele dieser Anträge genehmigt werden. Die Beauftragte geht davon aus, dass der Kostenbeitrag für die Gruppe, die trotz eigener Erwerbstätigkeit nur über ein mit dem staatlichen Grundsicherungsbedarf vergleichbares oder geringfügig höheres Einkommen verfügt, ein Hindernis zur Teilnahme an den Integrationskursen darstellt. Wie bereits im letzten Lagebericht regt sie deshalb an, die sog. Härtefallregelung nach § 9 Abs. 2 Satz 2 IntV, wonach das BAMF Teilnahmeberechtigte von der Kostenbeitragspflicht befreien kann, „wenn dies für den Teilnahmeberechtigten unter

[158] Bericht der Bundesregierung an den Haushaltsausschuss zur Lehrkrafthonorierung, a.a.O, S. 6.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Berücksichtigung seiner persönlichen Umstände und wirtschaftlichen Situation eine unzumutbare Härte darstellen würde“, konkreter zu fassen, um mehr Personen mit geringem Einkommen die Teilnahme an Integrationskursen zu ermöglichen. Denkbar wäre z.B. eine Regelung, wonach Personen, die über ein Einkommen unterhalb der Pfändungsgrenze[159] verfügen, von der Kostenbeitragspflicht befreit werden.

1.4.4.4 Kursgrößen

Ebenfalls kritisch sieht die Beauftragte die im Zuge des Integrationsgesetzes erfolgte Erhöhung der maximalen Kursgröße von 20 auf 25 Personen (§ 14 Abs. 2 Satz 1 IntV). Laut Gesetzesbegründung erfolgt diese Änderung „aus Klarstellungsgründen und zur erleichterten und schnelleren Kursauslastung“.[160] Aus Sicht der Beauftragten ist diese Regelung sehr problematisch, da eine Ausweitung der maximalen Kursgröße um ein Viertel und damit eine Verringerung des Betreuungsschlüssels pädagogisch potentiell kontraproduktiv sein kann. Auch der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Integrationsgesetz[161] die Erhöhung der maximalen Teilnehmerzahl je Kurs als „potenziell qualitätsmindernd“ bezeichnet und deshalb gefordert, diese Maßnahme nur übergangsweise vorzusehen.

Einer Erhebung des BAMF zufolge, lag im Sommer 2016 die durchschnittliche Teilnehmerzahl im allgemeinen Integrationskurs im ersten Sprachkursabschnitt bei 18,3 Personen inklusive Selbstzahler, davon im Durchschnitt 15,4 Bundesteilnehmende. Das BAMF geht davon aus, dass angesichts der hohen Nachfrage die durchschnittlichen Teilnehmerzahlen in den Integrationskursen auf rund 18-20 Teilnehmende (ohne Selbstzahler) ansteigen werden. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die durchschnittliche Teilnehmerzahl deutlich unter der maximalen Kursgröße liegt.

1.4.4.5 Weitere Änderungen

Mit dem Integrationsgesetz und der Verordnung zum Integrationsgesetz wurden eine Reihe weiterer Änderungen der IntV vorgenommen, um – laut Verordnungsbegründung – die Verfahren im Integrationskurssystem auf die gestiegenen Herausforderungen einzustellen.[162] Diese werden im Folgenden kurz dargestellt:

---

[159] Diese liegt gemäß § 850c Abs. 1 ZPO bei 930 €/Monat ohne Unterhaltsverpflichtung.

[160] Verordnung zum Integrationsgesetz, a.a.O., Begründung zu Nr. 8 Buchstabe a, S. 15.

[161] Vgl. Stellungnahme des Bundesrats zum Integrationsgesetz, a.a.O., S. 19.

[162] Vgl. Verordnung zum Integrationsgesetz, a.a.O., S. 8.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Um den frühzeitigen Deutschspracherwerb zu fördern, wird die Gültigkeit des Teilnahmeanspruchs von zwei Jahren auf ein Jahr verkürzt. Auf Betreiben der Beauftragten ist eine Ausnahmeregelung vorgesehen, wenn sich die Ausländerin oder der Ausländer bis zu diesem Zeitpunkt aus von ihr/ihm nicht zu vertretenden Gründen nicht anmelden konnte (§ 44 Abs. 2 AufenthG). Analog wird auch die Zulassung zum Integrationskurs für Teilnehmende im Rahmen freier Kursplätze von zwei Jahren auf ein Jahr verkürzt und eine korrespondierende Ausnahmeregelung eingeführt (§ 5 Abs. 3 IntV).

Um die Kursteilnehmenden dazu zu bewegen, den Integrationskurs möglichst schnell und zusammenhängend zu absolvieren, erlischt die Gültigkeit der Teilnahmeberechtigung nunmehr, wenn die teilnahmeberechtigte Person aus von ihr zu vertretenden Gründen nicht spätestens ein Jahr nach Anmeldung beim Integrationskursträger mit dem Integrationskurs beginnt oder die Kursteilnahme länger als ein Jahr unterbricht (§ 4 Abs. 1 Satz 3 IntV).

Die Frist, innerhalb deren ein Integrationskurs nach der Kursanmeldung beginnen soll, wurde von drei Monaten auf sechs Wochen verkürzt (§ 7 Abs. 3 Satz 2 IntV). Auch diese Regelung soll einen schnelleren Kursbeginn, insbesondere vor dem Hintergrund der Integration in den Arbeitsmarkt, sicherstellen. Für die Beauftragte ist dieses Anliegen zwar nachvollziehbar, ihrer Einschätzung nach wird jedoch das Gelingen in Anbetracht der derzeit sehr hohen Kursnachfrage in der Praxis davon abhängen, ob dieser Nachfrage ein quantitativ und qualitativ entsprechendes Kursangebot gegenübergestellt werden kann.

Künftig sind Kursträger verpflichtet, ihr Kursangebot sowie verfügbare Kursplätze nach den Vorgaben des BAMF im bereits bestehenden Internetportal für die berufliche Aus- und Weiterbildung der Bundesagentur für Arbeit (KURSNET) zu veröffentlichen (§ 20 Abs. 5 IntV).

Schließlich werden die Befugnisse des BAMF für die Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten der Integrationskursteilnehmenden für die Durchführung eines wissenschaftlichen Forschungsvorhabens ausgeweitet.

1.4.5 Perspektiven

Im elften Jahr ihres Bestehens sind die Integrationskurse großen Herausforderungen ausgesetzt. Aufgrund der derzeit hohen und auf absehbare Zeit hoch bleibenden Einwanderung und Flüchtlingsaufnahme steigt die Nachfrage nach den Kursen, sodass aktuell die zentrale Aufgabe ist, dieser Nachfrage ein quantitativ und qualitativ ausreichendes Angebot gegenüberzustellen. Hierzu wurde und wird das

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Integrationskurssystem durch das BMI konsequent und kontinuierlich weiterentwickelt. Nach Einschätzung der Beauftragten bedarf es dazu weiterer Anstrengungen. Oberstes Ziel aller Maßnahmen ist, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass möglichst viele Kursteilnehmende den Integrationskurs auf dem Niveau B1 abschließen. Bisher erreichen knapp zwei Drittel der Kursteilnehmenden, die erstmalig einen Integrationskurs besuchen (2015: 65,2 %), dieses für die Aufenthaltsverfestigung geforderte Deutschsprachniveau. Die Beauftragte befürchtet, dass durch die Erhöhung der Teilnehmerzahl je Kurs sich die Gruppe derjenigen, die die Anforderungen für die Niederlassungserlaubnis oder Daueraufenthaltserlaubnis-EU sowie für die Einbürgerung erfüllen, auch bei einer Verpflichtung zum Kursbesuch nach verringern wird.

Die zunehmende Heterogenität der Kursteilnehmenden erfordert zudem ein entsprechend ausdifferenziertes Kursangebot. Hierfür sind die bereits begonnene Evaluierungen und Überarbeitung der Kursarten und der Kursinhalte sowie die Entwicklungen neuer Kurse durch das BAMF wegweisend. Hier bedarf es nach Einschätzung der Beauftragten weiterer Überlegungen zu einer Überprüfung. Um einen Ausbau der Kurskapazitäten in absehbarer Zeit realisieren zu können, erscheinen aus Sicht der Beauftragten insbesondere folgende Maßnahmen besonders sinnvoll: zum einen die Einrichtung jeweils einer unabhängigen, zentralen Stelle in den Kommunen, die über einen Überblick über die in der Kommune angebotenen Integrationsmaßnahmen verfügt und diesbezüglich Beratungsleistungen erbringen kann, sowie eine Zentralisierung des Einstufungstests für die potenziellen neuen Kursteilnehmenden.[163] Zum anderen sollte die bisherige teilnehmerbezogene Finanzierung überdacht und die Einführung einer kursbezogenen Finanzierung erwogen werden.

Ein wesentliches Ziel der jüngsten rechtlichen Maßnahmen bezüglich der Integrationskurse ist ein möglichst zügiger Kursbeginn, um insbesondere die Integration von Flüchtlingen frühzeitig zu befördern. Zur Erreichung dieses Zieles wird vermehrt auf Verpflichtungs- und Sanktionierungstatbestände gesetzt. Erfahrungen der in der Flüchtlings- und Integrationsarbeit Tätigen zeigen jedoch, dass die Motivation zum Deutschlernen und zu weiteren Integrationsschritten bei der überwiegenden Zahl der Flüchtlinge sehr ausgeprägt ist. Insofern sind aus Sicht der Beauftragten mehr Anreize

[163] BAMF prüft derzeit in Umsetzung der externen Evaluierung der Integrationskurse die Zentralisierung des Einstufungstests in Ankunftszentren. Zur besseren Steuerung des Kurssystems und mehr Angebotstransparenz wurde zudem ein Transparenzcockpit eingeführt. Vgl. dazu Kapitel 1.4.1.3. In einigen Kommunen gibt es bereits eine entsprechende Stelle. Zur Rolle der Landkreise bei der Flüchtlingsintegration, auch bei den Integrationskursen, vgl. Deutscher Landkreistag: Landkreise als Anlaufstellen für Flüchtlinge stärken. Positionspapier des Deutschen Landkreistages zur Rolle der Landkreise bei der Flüchtlingsintegration, Beschluss des Präsidiums vom 25./26.04.2016, o.O. 2016, S. 2.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

und Perspektiven hilfreicher als Verpflichtungen und Sanktionen. Auch wenn der Wunsch des Gesetzgebers nach einem möglichst zügigen Integrationskursbesuch von Asyl- und Schutzberechtigten sowie Asylsuchenden mit guter Bleibeperspektive im Interesse einer schnellen Integration für die Beauftragte grundsätzlich wünschenswert ist, so ist doch zu beachten, dass dies in einigen Fällen Schwierigkeiten aufwirft. Integrationskursträger und Migrationsberatungsstellen berichten, dass eine Reihe von Flüchtlingen in der ersten Zeit ihres Aufenthalts in Deutschland den Kopf noch nicht unmittelbar fürs Lernen frei haben. Konzentrationsstörungen oder Traumatisierungen infolge der Fluchterfahrungen erschweren einigen Flüchtlingen die Teilnahme am Integrationskurs zunächst einmal. Die Beauftragte begrüßt, dass das BAMF eine Zusatzqualifizierung für Integrationskurslehrkräfte zum Unterricht mit traumatisierten Kursteilnehmenden konzipiert hat und die Teilnahme von Lehrkräften an bereits bestehenden Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen im Bereich traumatisierte Flüchtlinge fördert. Auch die Umstände der Unterbringung spielen eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Um den gewachsenen Herausforderungen zu begegnen, ist insbesondere die Stärkung der die Integrationskurse begleitenden Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und der Jugendintegrationsdienste (JMD) erforderlich.[164]
Schließlich ist aus Sicht der Beauftragten erforderlich, den Begriff der guten Bleibeperspektive weiter zu erörtern.[165]

1.5 Berufsbezogene Sprachförderung

Das Beherrschen der deutschen Sprache ist wesentlich für eine gelingende Integration. Dies gilt für alle Lebensbereiche. Insbesondere im Arbeitsleben mit der Tendenz zur Zunahme komplexerer Tätigkeiten gewinnen berufsbezogene Sprachkenntnisse zunehmend an Bedeutung. Die Integration in den Arbeitsmarkt gestaltet sich ohne ausreichende Deutschkenntnisse ausgesprochen schwierig.

Im Berichtszeitraum ist daher – insbesondere mit Blick auf die Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt – eine deutliche und strukturelle Verbesserung in der berufsbezogenen Sprachförderung des Bundes zu verzeichnen. Sie beinhaltet eine Verstetigung der berufsbezogenen Sprachförderung durch Aufbau einer Bundesförderung, die die mittelfristig auslaufende bisherige ESF-BAMF-Sprachförderung ablöst und neue Akzente setzt, die insbesondere die berufssprachliche Arbeitsmarktintegration anerkannter Flüchtlinge unterstützt.

---

[164] Zu MBE und JMD vgl. Kapitel II.4.4.1 und II.4.4.2.
[165] Vgl. dazu Kapitel III.3.7.2.2.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

1.5.1 ESF-BAMF-Programm

1.5.1.1 Ausgangssituation

Der Europäische Sozialfonds (ESF) zielt darauf ab, in der Europäischen Union die Entwicklung von Humanressourcen zu unterstützen und die Situation auf dem europäischen Arbeitsmarkt zu verbessern. Der ESF trägt damit wesentlich zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung bei. In der ESF-Förderperiode 2007–2013 wurde das Programm „Berufsbezogene Sprachkurse – ESF-BAMF-Programm“ erstmals durch das BAMF umgesetzt; in der laufenden Förderperiode 2014 wird das Programm bis 2017 fortgesetzt und weiterentwickelt. Seit 2009 trägt dieses Programm in erheblichem Maße dazu bei, Menschen mit Migrationshintergrund beim Erlernen der für den Arbeitsmarkt relevanten berufsbezogenen Sprachkenntnisse zu unterstützen. Im Rahmen der Integrationsmaßnahmen ist dieses Programm die Brücke zwischen dem Integrationskurs und der Vermittlung in Beschäftigung oder Ausbildung.

Mit dem ESF-BAMF-Programm sollen die Chancen von Menschen mit Migrationshintergrund auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt erhöht sowie der Zugang zu Weiterbildungsprogrammen erleichtert werden. Die Förderung berufsbezogener Deutschkenntnisse in Kursen des ESF-BAMF-Programms hat einen Gesamtumfang von bis zu 730 Unterrichtsstunden, dauert maximal sechs Monate in Vollzeitkursen und bis zu zwölf Monate in Teilzeitkursen und besteht aus berufsbezogenem Deutschunterricht sowie Elementen der beruflichen Weiterbildung. An den Kursen können in der aktuellen Förderperiode sowohl Menschen mit Migrationshintergrund und geringen Sprachkenntnissen, die arbeitsuchend gemeldet sind, als auch seit 2012 Teilnehmer und Teilnehmerinnen der Bundesprogramme „ESF-Integrationsrichtlinie Bund“ oder „ESF-Bundesprogramm für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge II“ teilnehmen. Die primären Zielgruppen sind allerdings Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld I (SGB III) und Arbeitslosengeld II (SGB II).

Für eine Teilnahme müssen Deutschkenntnisse mindestens auf dem Sprachniveau A1 entsprechend dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER) nachgewiesen werden. Die Fokussierung des Programms hat zur Folge, dass in der laufenden Förderperiode Beschäftigte nur noch als Selbstzahlende von den ESF-BAMF-Kursen profitieren. Personen, die sich im Verfahren zur Anerkennung ihrer Berufs- oder Studienabschlüsse befinden, gehören ebenso nicht mehr zur Zielgruppe des ESF-BAMF-Programms. Sie können Kurse der vom Netzwerk „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) durchgeführten Qualifizierungsmaßnahmen besuchen.

Das Programm der ESF-Förderperiode 2007–2013 ist ein Erfolg, insbesondere in Hinblick auf die Teilnahme an weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Im Evaluationsbericht

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

der ESF-Förderperiode 2007–2013 wird die Zufriedenheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie der weiteren Akteure mit den Sprachmaßnahmen hervorgehoben. „Dies unterstreicht, dass mit diesem innovativem Förderansatzes ein neuer und zukunftsweisender Weg beschritten worden ist“,[166] heißt es im Bericht weiter. Dennoch wurde die Diskussion Ende der letzten und Anfang der jetzigen Förderperiode von nicht ausreichender Finanzierung der Sprachkurse beherrscht.

2014 gelang es dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), die Mittel in zwei Stufen insgesamt um 81 Mio. € ESF-Mittel aufzustocken und damit das Programm bis Ende 2014 finanziell zu sichern. Die Mittelaufstockung reichte jedoch nicht aus, so viele Kursplätze wie in den Jahren zuvor anzubieten.

In der aktuellen Förderperiode wird das Programm bis Ende 2017 fortgesetzt und vom Ziel her durch das Programm der bundesfinanzierten berufsbezogenen Deutschsprachförderung[167] nach § 45a Aufenthaltsgesetz ersetzt. Erste Kurse der neuen Förderperiode sind Anfang 2015 gestartet. Ziele, Inhalte, Methoden und Struktur der von 2009 bis 2014 geförderten ESF-BAMF-Kurse bleiben in den aktuellen Kursen im Wesentlichen gleich. Es wurden lediglich bei den Zielgruppen die o.g. Änderungen vorgenommen und technische Verbesserungen eingeführt.

Mit einer zweiten Änderung der Richtlinie des ESF-BAMF-Programms im Mai 2016 wurden die Zielgruppen des Programms dahin gehend erweitert, dass die Kombinierbarkeit von berufsbezogenen Sprachelementen des ESF-BAMF-Programms mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (z.B. berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, Einstiegsqualifizierung) ermöglicht wird und der Kostenbeitrag für Beschäftigte in einigen Fällen entfällt. Hierdurch sollen gerade junge Menschen in der Phase der Ausbildung eine wirkungsvolle Unterstützung erhalten.

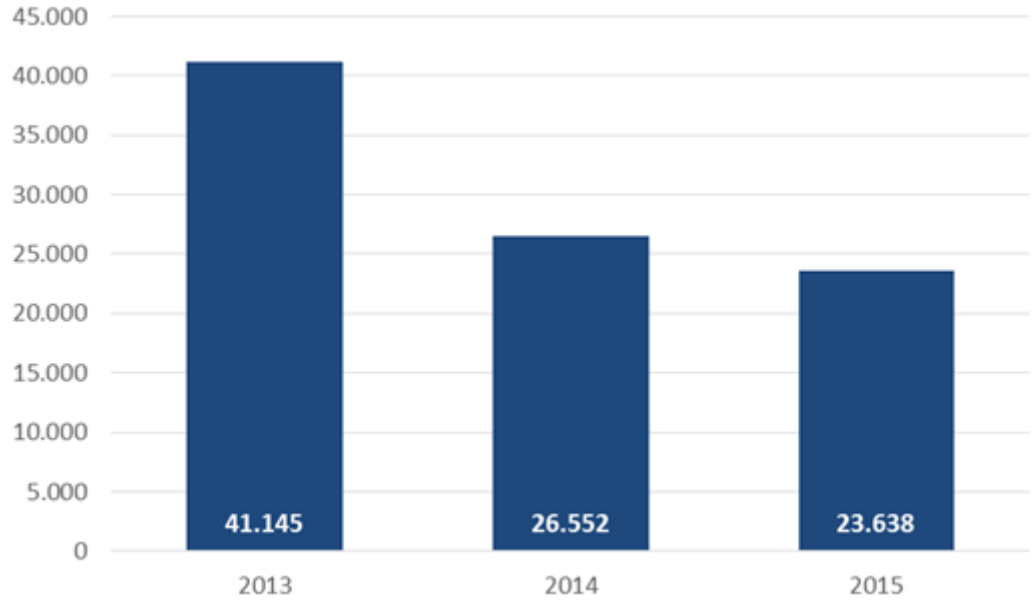
Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

[166] BMAS: Zusammenfassung des Endberichts der Evaluation des Operationellen Programms des Bundes für den ESF in der Förderperiode 2007–2013, Berlin 2016, S. 57.

[167] Vgl. folgendes Unterkapitel.

1.5.1.2 Daten und Fakten

Abbildung 8: Teilnehmerinnen und Teilnehmer der berufsbezogenen Sprachkurse (ESF-BAMF-Programm)



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

Aus technischen Gründen ist es selten möglich, ESF-Perioden unmittelbar miteinander zu verbinden. Daher gilt 2014 als „Übergangsjahr“, in dem die Kapazitäten, aufgrund der reduzierten Mittel, zurückgefahren werden mussten. Diese Tatsache hatte Auswirkungen auf die Teilnehmerzahl: Während im Jahr 2013 über 41.000 Personen im ESF-BAMF-Programm gefördert wurden, ist diese Zahl 2014 auf rund 26.500 zurückgegangen. Auch für das 2015 gestartete und Ende 2017 endende ESF-BAMF-Programm standen mit ursprünglich insgesamt 180 Mio. € (311 Mio. € für die Förderperiode 2007–2013) für drei Jahre weniger ESF-Mittel zur Verfügung. Dennoch konnten im Jahr 2015 mehr als 23.000 Personen einen Kurs absolvieren. Bis Ende 2015 erreichte das Programm in rund 8.550 Sprachkursen insgesamt rund 170.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Der Erfolg der Kurse einerseits, die hohe Zahl der Neuzuwanderer über Asylzuwanderung aus Kriegs- und Krisengebieten andererseits machten eine finanzielle Neuordnung der Sprachförderung auch in Bezug auf die berufsbezogenen Sprachkurse notwendig. Die für 2016 ursprünglich vorgesehenen 60 Mio. € wurden durch Umschichtung anderer ESF-Mittel auf 113 Mio. € aufgestockt und damit Kapazitäten für rund 40.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer geschaffen. Der Mittelansatz von 180 Mio. € von 2015 bis 2017 wurde durch Umschichtung innerhalb des ESF sowie Aufstockung durch Bundesmittel auf insgesamt rund 242 Mio. € erhöht.

Für das ESF-BAMF-Programm wurde ein „pädagogisches Konzept“ entwickelt, das die

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

wesentlichen Anforderungen für die Maßnahmenträger zusammenfasst und verbindlich ist. Rund zwei Drittel aller Kurse sind allgemeine berufsbezogene Sprachkurse. Die anderen sind branchenspezifisch und beziehen sich auf einzelne Berufe in unterschiedlichen Berufsfeldern. Die Auswahl erstreckt sich von Gesundheits- und Sozialwesen, technisch-gewerblichen oder Dienstleistungsberufen bis zu akademischen Berufen.

Der überwiegende Teil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer rekrutierte sich 2015 zu fast drei Vierteln (73,98 %) aus Leistungsbeziehern von Arbeitslosengeld II (SGB II). Im selben Jahr waren nur 10,66 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer Leistungsbezieher von Arbeitslosengeld (SGB III), 15 % Nichtleistungsempfänger und lediglich 0,26 % Beschäftigte. Wie in den Jahren zuvor waren auch 2015 mit 54,4 % mehr als die Hälfte der Teilnehmenden weiblich.

1.5.2 Bundesfinanzierte berufsbezogene Deutschsprachförderung gemäß § 45a AufenthG

Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurde die berufsbezogene Deutschsprachförderung gesetzlich verankert (§ 45a AufenthG).
Die begrenzte Dauer der ESF-Programme, in diesem Falle des Ende 2017 auslaufenden ESF-BAMF-Programms, machte die Schaffung eines aus Bundesmitteln finanzierten Regelinstruments notwendig. Der Bedarf an berufsbezogener Deutschsprachförderung ist auch aufgrund hoher Flüchtlingszahlen stark gestiegen.
Zusätzlich zu den für 2016 für das ESF-BAMF-Programm zur Verfügung stehenden Mitteln von 113 Mio. € sind weitere 179 Mio. € für berufsbezogene Deutschsprachförderung aus Bundesmitteln bereitgestellt worden.
Ab 2017 stehen ausreichend Mittel zur Verfügung, um jährlich 200.000 Teilnehmerplätze bei der berufsbezogenen Deutschsprachförderung anbieten zu können (im Jahr 2017 werden die Mittel für das neue Regelinstrument und das ESF-BAMF Programm gemeinsam angegeben).[168] Für 2017 stehen dafür 410 Mio. Euro Bundesmittel (plus 70 Mio. Euro ESF Mittel) und ab 2018 jährlich 470 Mio. Euro Bundesmittel zur Verfügung.

Die ausschließlich aus Bundesmitteln finanzierte berufsbezogene Deutschsprachförderung nach § 45a AufenthG startete parallel zum ESF-BAMF-Programm am 1. Juli 2016. Sie wird vom BAMF umgesetzt und baut auf dem Integrationskurs auf.

[168] Vgl. http://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/verordnung-ueber-berufsbezogene-sprachfoerderung-passiert-kabinett.html

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die aus dem ESF-BAMF-Programm gewonnenen Erkenntnisse flossen in die Gestaltung des neuen Sprachprogramms ein. Die berufsbezogene Deutschsprachförderung wurde modularisiert. Sie erfolgt nicht wie im ESF-BAMF-Programm im Block von bis zu 730 Unterrichtseinheiten, sondern in Basis- und Spezialmodulen. Jedes Basismodul umfasst 300 Unterrichtseinheiten und schließt mit einer Zertifikatsprüfung ab. Spezialmodule werden zur Sprachförderung für verschiedene Berufe, für Personen im Anerkennungsverfahren oder zur Erreichung des B1-Niveaus für Personen, denen dies im Rahmen des Integrationskurses nicht gelungen ist, eingerichtet. Die Modularisierung dient dazu, den individuellen Sprachförderbedarf besser zu berücksichtigen, die Anschlussfähigkeit bei Unterbrechung zu erhöhen und die Verzahnung des Spracherwerbs mit einer Ausbildung, einer Beschäftigung oder mit den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik besser zu ermöglichen.

Die bundesfinanzierte berufsbezogene Deutschsprachförderung ist für Menschen mit Migrationshintergrund mit entsprechendem Deutschförderbedarf vorgesehen, insbesondere wenn sie arbeitsuchend gemeldet sind und/oder Leistungen nach dem SGB II und SGB III beziehen. Teilnahmeberechtigt sind auch Gestattete mit guter Bleibeperspektive (derzeit Syrien, Iran, Irak, Eritrea und Somalia) und Personen mit einer Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG (Duldung aus dringenden humanitären und persönlichen Gründen, z.B. qualifizierte Ausbildung).

Die Teilnahme an der berufsbezogenen Sprachförderung setzt ausreichende deutsche Sprachkenntnisse entsprechend dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen voraus. In Spezialmodulen wird für diejenigen, die dieses Niveau nach absolviertem Integrationskurs nicht erreichen konnten, auch die Möglichkeit des Spracherwerbs unterhalb B1 Niveaus sichergestellt. Diese Module werden im Frühjahr 2017 starten.

Um die Teilnahme von Eltern noch nicht schulpflichtiger Kinder an der berufsbezogenen Deutschsprachförderung zu unterstützen, ist eine kursbegleitende Kinderbetreuung möglich.[169]

Aus Sicht der Beauftragten sollte geprüft werden, den Teilnehmerkreis bei Gestatteten und Geduldeten – sofern ein Arbeitsmarktzugang rechtlich bereits möglich ist – zu erweitern. Manche Asylbewerberinnen und -bewerber (z.B. aus Afghanistan, Sudan,

[169] Vgl. § 10 Abs. 2 Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung. Einzelheiten zur deutschsprachkursbegleitenden Kinderbetreuung enthält die Abrechnungsrichtlinie: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/ESF/abrechnungsrichtlinie.html?nn=7936482. Auch bei den Integrationskursen ist zum Januar 2017 eine kursbegleitende Kinderbetreuung vorgesehen. Vgl. dazu Kapitel II 1.4.2.2

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Pakistan) halten sich zum Teil mehrere Jahre in Deutschland auf, bis ihr Verfahren endgültig abgeschlossen ist. Zumeist handelt es sich dabei um junge Menschen. Auch für diese Menschen wäre die Sprachförderung eine Investition in Bildung, von der sowohl Deutschland (für den Fall des Verbleibs in Deutschland) als auch das Herkunftsland (im Falle der Rückkehr in das Herkunftsland) profitieren würden. Von solch wichtigen Fördermöglichkeiten ausgeschlossen zu werden, kann erhebliche Folgen für die betroffenen Personen haben. Im Falle des Verbleibs dieser Personen in Deutschland würde aufgrund von spät ansetzenden Maßnahmen die erfolgreiche Integration erschwert.

Die Lehrkräfte der berufsbezogenen Deutschsprachförderung müssen ein abgeschlossenes Hochschulstudium, das Sprachniveau C1 nach dem GER und die erforderliche Eignung vorweisen. Sie sollen über eine Zusatzqualifikation Deutsch als Fremdsprache oder Deutsch als Zweitsprache oder eine gleichwertige Qualifikation verfügen. Um dem gestiegenen Bedarf an Lehrkräften wenigstens teilweise genügen zu können, kann das Bundesamt für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren Ausnahmen ermöglichen.

Für die erfolgreiche Umsetzung der Kurse wird das Angebot an Lehrkräften eine zentrale Rolle spielen. Bereits heute, aber auch für die nächsten Jahre wird es ein Problem sein, den Lehrerbedarf im Bereich Deutsch als Zweitsprache kurzfristig zu decken. Durch die wachsende Zahl der Flüchtlinge ist die Nachfrage nach Deutschunterricht in Kindergärten, an Schulen, in Integrations- und berufsbezogenen Sprachkursen enorm gewachsen. Der Fachverband für Deutsch als Fremd- und Zweitsprache geht alleine im Schulbereich von einem zusätzlichen Bedarf an Lehrkräften für Deutsch als Zweitsprache von 10.000 bis 20.000 in den nächsten Jahren aus.

Die meist schlechte bis sehr schlechte Bezahlung der Lehrkräfte für Deutsch als Zweitsprache und die unsicheren Arbeitsverhältnisse im selben Bereich können negative Effekte auf die Berufswahlentscheidung junger Menschen haben, so dass diese den Beruf nicht ergreifen wollen. Qualifizierte Lehrkräfte sind jedoch notwendig, um die aufgestockte berufsbezogene Deutschsprachförderung zeitnah und erfolgreich umsetzen zu können. Deshalb müssen alle Anstrengungen unternommen werden, geeignete Lehrkräfte zu gewinnen. Ein erster richtiger und längst überfälliger Schritt in diese Richtung war die Anhebung der Mindestvergütung der Lehrkräfte für Integrationskurse auf mindestens 35 € je Unterrichtseinheit.[170] Diese Anhebung wurde im Juni 2016 im Haushaltsausschuss des Bundestags beschlossen. Diese Mindestvergütung gilt auch für Lehrkräfte in Kursen der berufsbezogenen Deutschsprachförderung. Es ist zu vermuten, dass auch Lehrkräfte im

[170] Vgl. Kapitel II 1.4.4.2

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

ESF-BAMF-Programm von der Anhebung der Vergütung profitieren werden.

1.5.3 Gesamtprogramm Sprache (GPS)

Die beiden gesetzlich verankerten Sprachprogramme des Bundes (Integrationskurse und berufsbezogene Deutschsprachförderung) wurden so konzipiert, dass die Angebote aufeinander aufbauen „Gesamtprogramm Sprache“ (GPS). Beide Programme bleiben in ihren unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und getrennten Haushaltsansätzen, wurden aber inhaltlich aufeinander abgestimmt. Das BMI ist in den Integrationskursen für allgemeine Sprachkenntnisse (und ggf. Alphabetisierung) bis zum Erreichen des Niveaus B1 verantwortlich ist, während das BMAS die anschließende berufsbezogene Deutschsprachförderung und die Förderung besonderer Sprachbedarfe zur Anerkennung von Berufsabschlüssen oder zur Erteilung von Berufserlaubnissen und Approbationen übernimmt.

Die Beauftragte sieht in dem Vorhaben „Gesamtprogramm Sprache“ eine wichtige Grundlage, um die seit über zehn Jahren laufenden Integrationskurse mit den rund seit acht Jahren existierenden berufsbezogenen Sprachkursen (ESF-BAMF-Kurse) zu einem aufeinander aufbauenden, nachhaltigen Gesamtsprachprogramm weiterzuentwickeln. Mit der besseren Verzahnung der Integrationskurse und der berufsbezogenen Deutschsprachförderung wird eine langjährige Forderung der Beauftragten erfüllt.

1.5.4 Zusammenfassung und Perspektiven

Durch die starke Neuzuwanderung, insbesondere von Flüchtlingen, wurden im Berichtszeitraum viele neue Beschlüsse gefasst, Gesetze geändert, Verordnungen erlassen und Maßnahmen begonnen. Diese Veränderungen betreffen auch den Bereich Sprache. Die Beauftragte begrüßt insbesondere die gesetzliche Verankerung der berufsbezogenen Deutschsprachförderung im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und die Maßnahmen, die im Bereich berufsbezogener Sprachförderung in den Jahren 2015 und 2016 stattgefunden haben. Sie weist darauf hin, dass eine parallele Verankerung im SGB II und SGB III sinnvoll erscheint.

Die Erfahrungen aus dem erfolgreichen, im Jahr 2017 auslaufenden ESF-BAMF-Programm werden genutzt, um die bundesfinanzierte berufsbezogene Deutschsprachförderung in modularisierter Form qualitativ weiterzuentwickeln. 2016 stehen dafür aus dem ESF-BAMF-Programm und der bundesfinanzierten berufsbezogenen Deutschsprachförderung 100.000 Teilnehmerplätze zur Verfügung. Es ist vorgesehen, die Kurskapazitäten im Jahr 2017 zu verdoppeln.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die Verzahnung der Deutschsprachförderung mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, mit Aus- und Weiterbildungen unterstützt Menschen mit Migrationshintergrund bei der schnelleren Integration in den Arbeitsmarkt und bei der Besetzung qualifizierterer Stellen und gilt damit auch als ein Beitrag zur Fachkräftegewinnung in Deutschland.

Nach Einschätzung der Beauftragten muss das Angebot an berufsbezogenen Deutschsprachkursen zukünftig, auch bei veränderten Rahmenbedingungen, bedarfsgerecht erfolgen – gerade auch zur Sicherung des Fachkräftebedarfs – und finanziell gesichert sein.

Auch bei der Öffnung der Kurse für weitere Gruppen von Asylbewerberinnen und -bewerbern besteht Handlungsbedarf.

Die Beauftragten weist darauf hin, dass die beschlossene Mindestvergütung bei den Lehrkräften auch ankommen muss. Im Rahmen der Neukonzeption und Finanzierung der Deutschförderung ist es wünschenswert, dass das BAMF bei den Trägern darauf hinwirkt, den Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Lehrkräfte in den Kursen der berufsbezogenen Sprachförderung zu erhöhen. Davon können Träger, Lernende und Lehrkräfte durch Kontinuität und Nachhaltigkeit gleichermaßen profitieren.

Ebenso ist die Beauftragte davon überzeugt, dass eine unabhängige wissenschaftliche Begleitung und kontinuierliche Wirkungsanalyse der berufsbezogenen Deutschsprachförderung im Rahmen des „Gesamtprogramms Sprache“ notwendig sind.

2 Bildung

2.1 Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung

Kinder entwickeln ihre sozialen, emotionalen, kognitiven, motorischen und sprachlichen Fähigkeiten zunächst in ihren familiären und später zunehmend auch in weiteren sozialen Kontexten. Zuvorderst haben also Eltern auf Grundlage ihres natürlichen und verfassungsrechtlich garantierten Erziehungsvorrangs die Pflicht und Aufgabe, in der Familie geeignete Entwicklungsbedingungen zu schaffen.[171] Dabei wirken sich die finanziellen, sozialen und kulturellen Ressourcen der Familien unmittelbar auf die Entwicklungschancen der Kinder aus. Zudem ist für das Heranwachsen der Kinder und Jugendlichen von zentraler Bedeutung, über welche Erziehungskompetenzen ihre Eltern verfügen, welche Bildungserfahrungen und Bildungsambitionen sie haben und ob sie erwerbstätig sind. Über diese Ressourcen verfügen Eltern bzw. Familien in sehr

[171] Art. 6 (2) Grundgesetz.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

unterschiedlichem Maße. Eine Analyse von Mikrozensusdaten zum Bildungsstand und zu Risikolagen zeigt, dass Kinder mit Migrationshintergrund sehr viel häufiger in Familien leben, in denen die Eltern einen geringen Bildungsstand haben, weniger erwerbstätig sind und nur über geringe Familieneinkommen verfügen können.[172] Demnach sind von diesen drei Risikolagen 1,8 % der Kinder ohne Migrationshintergrund betroffen, während es bei Kindern mit Migrationshintergrund der ersten Generation 9,8 % sind und bei Kindern der zweiten Generation immerhin noch 5,6 %.[173] Diese unterschiedlichen Ausgangslagen führen dazu, dass bereits im Kindesalter ungleiche Entwicklungsmöglichkeiten und Chancen bestehen. Auch in der schulischen und beruflichen Bildung sind nach wie vor herkunftsspezifische Disparitäten deutlich. Ungleichheiten bestehen beim Zugang zu höher qualifizierenden Bildungsangeboten und bei Bildungsabschlüssen.

In diesen Zusammenhang ist der Stellenwert der öffentlichen Fürsorge mit den Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) einzuordnen: Sie sind ein Instrument neben anderen familien-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Leistungen, die im Bildungsverlauf der Kinder mit Migrationshintergrund zu besserer Teilhabe und mehr Chancengleichheit beitragen sollen. Die möglichst frühe Teilhabe an Angeboten der FBBE ist ergänzend zur Förderung im Elternhaus für einen erfolgreichen Bildungsverlauf und die Entfaltung individueller Potenziale von großer Bedeutung. Die von sozialer Ungleichheit ausgehenden Risiken können durch den Besuch einer Kindertagesstätte oder einer Kindertagespflege abgeschwächt werden. Deutliche Effekte einer frühen Förderung wurden insbesondere für Kinder aus sozial benachteiligten Familien und Familien mit Migrationshintergrund mehrfach belegt. So wurde beispielsweise mit Daten der OECD wiederholt festgestellt, dass diejenigen 15-jährigen Schülerinnen und Schüler, die eine Kindertagesbetreuung besucht haben, bessere Bildungsergebnisse erzielen.[174]

Vor dem Hintergrund der vielfach sehr unterschiedlichen Ausgangslagen von Familien können für Kinder mit Migrationshintergrund bessere Entwicklungschancen über einen möglichst frühen Zugang zu Bildung erreicht werden. Die wechselseitigen Wirkmechanismen von sozioökonomischer Lage und Bildungsteilhabe begründen die integrationspolitische Zielstellung, dass mehr Kinder mit Migrationshintergrund – mithin

---

[172] Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 168 f.

[173] Ebd., Tabelle auf S. 322.

[174] OECD: Education at a Glance 2013: Highlights, OECD Publishing, S. 18 ff., http://dx.doi.org/10.1787/eag_highlights-2013-6-en (Zugriff am 20.05.2016).

OECD: Education at a Glance 2014: Highlights, OECD Publishing, S. 20 ff., http://dx.doi.org/10.1787/eag_highlights-2014-en (Zugriff am 20.05.2016).

OECD: Education at a Glance 2016: Highlights, OECD Publishing, S. 298 ff., http://dx.doi.org/10.1787/eag_highlights-2016-en (Zugriff am 14.11.2016).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

die Kinder, die Deutsch als Zweitsprache erwerben – von den Angeboten im System der FBBE profitieren sollen, die Qualität dieser Angebote gesteigert wird und Eltern leichtere Zugänge und bessere Partizipationsmöglichkeiten für sich und ihre Kinder erhalten.

Die öffentlich verantwortete Kindertagesbetreuung hat auf der Grundlage rechtlicher Bestimmungen einen Förderungsauftrag, der gleichermaßen Erziehung, Bildung und Betreuung umfasst und sich auf die soziale, emotionale, körperliche und geistige Entwicklung der Kinder bezieht. Der gesetzliche Auftrag schließt die Vermittlung orientierender Werte und Regeln ein.[175] Die Kindertagesbetreuung ist der Elementarbereich des Bildungssystems, in dem sprachliche, schriftsprachliche und mathematisch-naturwissenschaftliche Vorläuferkompetenzen vermittelt werden. Da die Angebote im System der FBBE freiwillig in unterschiedlichem Maße wahrgenommen werden und in manchen Familien die erforderliche Vorbereitung auf schulisches Lernen nicht geleistet werden kann, haben einige Kinder keine guten Startchancen in der Schule. Sämtliche Analysen weisen darauf hin, dass Kinder aus Familien mit unzureichenden sozioökonomischen Ressourcen und mangelnden Entwicklungs- und Bildungsanreizen von Anfang an dann benachteiligt bleiben, wenn sie an den Angeboten der FBBE nicht teilnehmen.

Die Quoten von Kindern mit Migrationshintergrund in der Kindertagesbetreuung steigen zwar seit einigen Jahren, sie liegen aber weiterhin unter denen der Kinder ohne Migrationshintergrund.[176] Die Ursachen und Gründe, die mit der geringeren Inanspruchnahme von Tagesbetreuungsangeboten im Zusammenhang stehen, sind weitgehend bekannt und wurden in den vorangegangenen Berichten der Beauftragten wiederholt dargestellt.[177] Zur Erklärung der teilweise erheblich differierenden Betreuungsquoten in den Ländern müssen sowohl persönliche Merkmale der Eltern (z.B. Bildungsniveau und Erwerbsstatus) und deren Beweggründe als auch quantitative und qualitative Aspekte der Angebotsseite berücksichtigt werden. Zu den Gründen für die Entscheidung, ihr Kind nicht in einer Tageseinrichtung betreuen zu lassen, zählen die Überzeugung, das Kind am besten in der Familie betreuen zu können, sowie das Alter des Kindes, d.h., das Kind wird für zu jung gehalten, um es außerhalb der Familie betreuen zu lassen. Hinzu kommen von den Eltern wahrgenommene Hürden bei der

[175] Siehe SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) § 22 sowie die jeweiligen Kita-Gesetze der Länder.

[176] Siehe nachfolgende Kapitel.

[177] 9. Lagebericht, S. 77, sowie 10. Lagebericht, S. 53 f.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Inanspruchnahme wie beispielsweise der Mangel an Betreuungsplätzen vor Ort, zu hohe Kosten oder nicht erfüllte Erwartungen an die Qualität der Betreuung, die die Raumausstattung, die Gruppengröße, den Personalschlüssel oder eine mangelnde interkulturelle Öffnung betreffen können.[178]

Es sind jeweils mehrere Faktoren, die bewirken, dass Kinder mit Migrationshintergrund in einem geringeren Maße an FBBE teilhaben und die Betreuungsquoten nur langsam steigen. Um bessere Chancen auf Teilhabe an früher Bildung zu erreichen, sind aus Sicht der Beauftragten angemessene regionale Angebotsstrukturen von großer Bedeutung. Denn offenkundig sind bessere Beteiligungsmöglichkeiten von Kindern mit Migrationshintergrund nur dann vorhanden, wenn es Betreuungsplätze in ausreichender Zahl und in hoher Qualität als grundlegende Voraussetzung gibt. Darüber hinaus sollten Eltern umfassend über Angebote im System der FBBE informiert sowie die interkulturelle Öffnung der Kindertageseinrichtungen und die interkulturellen Kompetenzen der pädagogischen Fachkräfte weiterentwickelt werden. Auch der Bericht „Bildung in Deutschland 2016“ unterstreicht die Bedeutung der interkulturellen Öffnung der Einrichtungen und entsprechender Kompetenzen der pädagogischen Fachkräfte.[179]

Für gleiche Chancen gilt es Zugangshürden weiter abzubauen. In diesem Sinne ist aus integrationspolitischer Sicht zu begrüßen, dass das zum 01.08.2013 eingeführte Betreuungsgeld im Berichtszeitraum wieder abgeschafft worden ist.[180] Im Jahr 2015 befasste sich das Bundesverfassungsgericht nach einem Normenkontrollantrag Hamburgs mit der Verfassungsmäßigkeit dieser Sozialleistung für Familien. Mit Urteil vom 21.07.2015 (Az.: 1 BvF 2/13) entschied das Bundesverfassungsgericht, dass das Betreuungsgeld mangels entsprechender Gesetzgebungskompetenz des Bundes gegen das Grundgesetz verstoße.[181]

---

[178] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.): Hürdenlauf zur Kita: Warum Eltern mit Migrationshintergrund ihr Kind seltener in die frühkindliche Tagesbetreuung schicken, Berlin 2013. Siehe auch: Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.): Zweiter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Berlin 2013.

[179] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 172.

[180] Eine ausführliche Darstellung zur Diskussion über das Betreuungsgeld und die Auswirkungen findet sich in den vorangegangenen Berichten der Beauftragten. Vgl. 10. Lagebericht, S. 54 f.

[181] Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21.07.2015, Az.: 1 BvF 2/13; www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/07/fs20150721_1bvf000

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Vielfach wurde angenommen, dass das umstrittene Betreuungsgeld denjenigen Eltern, die aus unterschiedlichen Gründen ohnehin keine institutionelle Betreuung in Anspruch genommen haben, einen zusätzlichen Anreiz bietet, ihr Kind in der Familie zu betreuen und die Angebote frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung nicht zu nutzen. Im vierten Quartal 2015 gab es insgesamt 440.646 Empfänger des Betreuungsgelds, davon hatten 337.709 (81 %) die deutsche und 83.937 (19 %) nicht die deutsche Staatsangehörigkeit.[182] Eine ausführlichere Auswertung amtlicher Daten in einem Bericht des Forschungsverbunds des Deutschen Jugendinstituts und der Technischen Universität Dortmund bestätigt, dass Familien mit Migrationshintergrund das Betreuungsgeld tatsächlich deutlich häufiger in Anspruch nahmen und das Kind seltener in Kindertagesbetreuung gaben als Familien ohne Migrationshintergrund.[183]

2.1.1 Beteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund im Alter bis zu drei Jahren an Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung

Für Kinder vom vollendeten ersten bis dritten Lebensjahr hatte das zum 01.08.2013 eingeführte Kinderförderungsgesetz (KiföG) die Rechtsgrundlage für die Inanspruchnahme und den Ausbau von Betreuungsplätzen geschaffen.[184] Abgesehen davon, dass einige Länder bereits zuvor einen Rechtsanspruch für Kinder dieser Altersgruppe abgesichert hatten (Sachsen-Anhalt, Thüringen, Rheinland-Pfalz und Hamburg), war von der bundeseinheitlichen Regelung ein positiver Effekt auf die Entwicklung der Betreuungsquoten von Kindern mit Migrationshintergrund erwartet worden – sofern ein bedarfsgerechtes Angebot vor Ort bestand und Fehlanreize wie das Betreuungsgeld dem nicht entgegenwirkten. Weil die Teilnahme an den Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung eine Voraussetzung für bessere Bildungschancen ist, ist die Entwicklung der Betreuungsquoten der Kinder mit Migrationshintergrund ein wichtiger Indikator für deren Integration.[185]

213.html (Zugriff am 08.06.2016).

[182] Eine Unterscheidung nach dem Migrationshintergrund wird in der Statistik nicht vorgenommen. Vgl. Statistisches Bundesamt: Öffentliche Sozialleistungen, Statistik zum Betreuungsgeld, 4. Vierteljahr 2015, Wiesbaden 2016.

[183] Im genannten Bericht wird ein Migrationshintergrund damit definiert, dass mindestens ein Elternteil oder ein Großelternteil nach Deutschland migriert ist. Für nähere Ausführungen zu den Ergebnissen vgl. Alt, Christian (et al.): Datenbericht Betreuungsgeld, Auswertung amtlicher Daten und der Kifög-Länderstudien aus den Jahren 2013/2014/2015, München 2015.

[184] Vgl. 10. Lagebericht, S. 55 f.

[185] Vgl. Tabelle 17 im Tabellenanhang

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabelle 5: Betreuungsquote von Kindern unter drei Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagesbetreuung in Prozent

	mit Migrationshintergrund	ohne Migrationshintergrund
2008	9,1	21,6
2009	10,5	24,8
2010	12,2	27,7
2011	14,0	30,1
2012	15,8	32,7
2013	17,1	34,6
2014	19,8	37,9
2015*	21,6	37,7

* Bis zum Jahr 2014 beruht die Quotenberechnung auf Bevölkerungszahlen des Zensus von 1987. Ab 2015 wird die Bevölkerungsfortschreibung des Zensus von 2011 verwendet, mit dem vor allem die Zahlen zur ausländischen Bevölkerung stark nach unten korrigiert wurden. Höhere Quoten ab 2015 sind also nur teilweise als veränderte Zahlen betreuter Kinder zu interpretieren; sie sind auch stark auf veränderte Bevölkerungszahlen zurückzuführen.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege

Tatsächlich zeigen die Quoten über die zeitliche Entwicklung von 2008 bis 2015 einen relativen Anstieg.[186] Im ausgewiesenen Zeitraum haben sie sich für die Kinder mit Migrationshintergrund mehr als verdoppelt und sind um 12,5 Prozentpunkte gestiegen. Bei Kindern ohne Migrationshintergrund hat die Betreuungsquote 16,1 Prozentpunkte zugelegt. Obgleich es also insgesamt einen positiven Trend zu verzeichnen gibt, hat der Abstand zwischen den Quoten von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund von 2008 bis 2014 stetig zugenommen: 2008 betrug der Abstand 12,5 Prozentpunkte, 2014 waren es 18,1 Prozentpunkte. Erstmals 2015 war der Abstand zwischen den Quoten rückläufig und lag bei 16,1 Prozentpunkten, wobei eine Änderung in der Bevölkerungsstatistik mit Auswirkung auf die Quoten berücksichtigt werden muss.[187]

Insgesamt kann zwar festgestellt werden, dass immer mehr Kinder mit

[186] Für die Jahre 2009 bis 2015 vgl. hierzu auch Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2016, Abb. H2-1, Bielefeld 2016, S. 171.

[187] Im Bericht „Bildung in Deutschland 2016“ wird erläutert, dass bis 2014 zur Berechnung der Betreuungsquoten die Bevölkerungsfortschreibung anhand der Volkszählung von 1987 verwendet wurde und ab 2015 die Volkszählung von 2011. Da 2011 weniger Personen gezählt worden sind als in der Fortschreibung der Volkszählung von 1987, ergeben sich ab 2015 höhere Betreuungsquoten. Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 184.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Migrationshintergrund an den frühkindlichen Betreuungsangeboten teilhaben, aber nach wie vor nicht in dem Maße von dem durch Bund, Länder und Kommunen geförderten Platzausbau für unter dreijährige Kinder profitieren wie Kinder ohne Migrationshintergrund. Mit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz im Jahr 2013 hat es in der Folge noch keinen signifikanten Anstieg bei den Betreuungsquoten von Kindern mit Migrationshintergrund gegeben. Es wird weiter beobachtet werden müssen, ob die früher geltende Zugangsbeschränkung noch in der Weise nachwirkt, dass neu angemeldete Kinder nur sukzessive auf frei werdende Plätze in die Betreuung nachrücken können. Auch kann sich der Wegfall des Betreuungsgelds im Jahr 2015 noch nicht positiv auf die Betreuungsquoten ausgewirkt haben.[188] Und schließlich hat sich möglicherweise auch die jahrelang geübte Praxis der Träger bei der Platzvergabe mit Kopplung an die Doppelerwerbstätigkeit der Eltern nach Einführung des Rechtsanspruchs noch nicht unmittelbar verändert.

Mit großen regionalen Unterschieden – z.B. zwischen Ost- und Westdeutschland – deckt das Angebot nicht überall den aufseiten der Eltern vorhandenen Betreuungsbedarf bzw. Betreuungswunsch.[189] Nach Angaben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) lag im Jahr 2015 der Betreuungsbedarf der Eltern mit Kindern im Alter von einem bis unter zwei Jahren im Bundesdurchschnitt bei 54,7 % und damit 18,9 Prozentpunkte über der entsprechenden Quote von 35,8 %.[190] Bei Eltern mit Kindern im Alter von zwei bis unter drei Jahren äußerten 73 % einen Betreuungswunsch, während die Quote bei 61,3 % lag (Differenz 11,7 %).[191] Eine besonders deutliche Diskrepanz zwischen Betreuungsbedarf und Betreuungsquote findet sich in allen westdeutschen Bundesländern.[192] Insbesondere dort müssen weitere Plätze für die Betreuung der Kinder unter drei Jahren als Voraussetzung für bessere Teilhabechancen geschaffen werden. Ansonsten steht zu befürchten, dass sich bei nicht in ausreichender Zahl vorhandenen Plätzen unter den konkurrierenden Eltern eher diejenigen durchsetzen, die einen Informationsvorsprung haben und es gewohnt sind, ihre Rechte offensiv zu vertreten.

Die Beauftragte begrüßt das gemeinsame Ziel von Bund, Ländern und Kommunen, bundesweit ein bedarfsgerechtes und gutes Angebot an Betreuungsplätzen insbesondere

---

[188] Vgl. hierzu die Ausführungen im vorhergehenden Kapitel.

[189] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2016, Abb. C2-1, Bielefeld 2016, S. 54.

[190] Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Kindertagesbetreuung Kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2015, Berlin 2016, S. 6.

[191] Ebd.

[192] Ebd., S. 9 ff.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

für Kinder unter drei Jahren zu schaffen. Länder und Kommunen haben in den vergangenen Jahren bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, um neue Plätze einzurichten. Der Bund unterstützt diesen Prozess und investiert massiv in den Ausbau und die Qualität der Kindertagesbetreuung (bis 2014 insgesamt mit 5,4 Mrd. € für den Ausbau der Plätze für unter Dreijährige und ab 2015 dauerhaft jährlich mit 845 Mio. €).

Mit einem Investitionsprogramm stellt der Bund den Ländern und Kommunen in dieser Legislaturperiode nicht nur 1 Mrd. € für den weiteren Kita-Ausbau zur Verfügung, sondern Länder und Kommunen werden ab 2017 und 2018 zusätzlich mit 100 Mio. € jährlich bei den Betriebs- und Personalkosten unterstützt. Die durch den Wegfall des Betreuungsgelds bis 2018 frei werdenden Mittel stehen den Ländern ab 2016 zur Verfügung. Es handelt sich um rund 2 Mrd. €, die von Ländern und Kommunen für Maßnahmen zur Verbesserung der Kinderbetreuung genutzt werden sollen.[193]

2.1.2 Beteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund im Alter zwischen drei und sechs Jahren an Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung

Die Betreuungsquoten von Kindern mit Migrationshintergrund zwischen drei und sechs Jahren haben sich in den letzten Jahren positiv entwickelt. Die Daten von 2008 bis 2015 zeigen mit Schwankungen insgesamt einen Anstieg um etwas über acht Prozentpunkte. Bei Kindern ohne Migrationshintergrund liegen die Quoten im gleichen Zeitraum bereits auf einem gleichbleibend höheren Niveau; hier ist ebenfalls ein Anstieg um 2,1 Prozentpunkte zu verzeichnen. Der Abstand zwischen den Quoten von Kindern mit und denen ohne Migrationshintergrund schwankt. Im Jahr 2008 betrug der Abstand der Quoten noch 13,2 Prozentpunkte (81,8 % zu 95,0 %). Auch in den Jahren 2013 und 2014 lagen die Quoten mit 13,0 bzw. 13,1 Prozentpunkten gleichbleibend weit auseinander. Im Jahr 2015 wiesen die Daten nur noch eine Differenz von 7,0 Prozentpunkten aus. Diese statistisch signifikante Veränderung ist jedoch auf deutlich niedrigere Bevölkerungszahlen zurückzuführen, die ab 2015 auf der Volkszählung 2011 beruhen und in der Berechnung von Betreuungsquoten zu höheren Quoten führen.[194]

[193] Vgl. http://www.fruehe-chancen.de/ausbau/investitionsprogramme (Zugriff am 23.06.2016).

[194] Zur Erläuterung vgl. auch Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 184.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabelle 6: Betreuungsquote von Kindern im Alter von drei bis unter sechs Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagesbetreuung in Prozent

	mit Migrationshintergrund	ohne Migrationshintergrund
2008	81,8	95,0
2009	83,6	95,6
2010	85,7	94,9
2011	84,9	96,6
2012	87,0	96,3
2013	84,7	97,7
2014	84,7	97,8
2015*	90,1	97,1

* Bis zum Jahr 2014 beruht die Quotenberechnung auf Bevölkerungszahlen des Zensus von 1987. Ab 2015 wird die Bevölkerungsfortschreibung des Zensus von 2011 verwendet, mit dem vor allem die Zahlen zur ausländischen Bevölkerung stark nach unten korrigiert wurden. Höhere Quoten ab 2015 sind also nur teilweise als veränderte Zahlen betreuter Kinder zu interpretieren; sie sind auch stark auf veränderte Bevölkerungszahlen zurückzuführen.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege

Wie bei den Quoten zur Betreuung von Kindern unter drei Jahren weisen die Daten zur Beteiligung von Kindern zwischen drei und unter sechs Jahren an Angeboten der FBBE ebenfalls große regionale Unterschiede auf.[195] Im Vergleich der Betreuungsquoten in den westdeutschen Bundesländern können stark voneinander abweichende Quoten festgestellt werden. Unter dem Durchschnitt der Quote von Kindern mit Migrationshintergrund für das gesamte Bundesgebiet (90 %) liegen die Quoten in Niedersachsen (77 %), Schleswig-Holstein (79 %) und Bayern (86 %).[196] Gleichzeitig weisen diese Länder für Kinder ohne Migrationshintergrund relativ hohe Quoten aus.

Im Vergleich der west- und ostdeutschen Bundesländer fällt auf, dass Kinder mit Migrationshintergrund in den ostdeutschen Ländern in erheblich geringerem Maße an Angeboten der FBBE teilhaben. Während die Betreuungsquote von Kindern mit Migrationshintergrund in Deutschland insgesamt bei 90 % liegt, beträgt sie in den neuen Ländern nur 79 %. Diese deutlich niedrigere Quote verlangt auch deshalb besondere Beachtung, weil die Inanspruchnahme durch Kinder ohne Migrationshintergrund in den

[195] Vgl. Tabellen 17 und 18 im Tabellenanhang

[196] Ebd.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

neuen Ländern bei 100 % liegt. Die in den neuen Ländern traditionell übliche Inanspruchnahme institutioneller Betreuung und das vergleichsweise gut ausgebaute Platzangebot führen nach wie vor nicht zu einer stärkeren Nutzung durch Familien mit Migrationshintergrund. Warum die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung in dieser Gruppe trotz ausreichender Platzangebote nicht zunimmt, ist nicht aufgeklärt. Es kann nur vermutet werden, dass sich ggf. der Erwerbsstatus der Eltern, das Bildungsniveau, der Migrationsstatus, Zugangshürden aufseiten der Einrichtungen oder andere Faktoren auf die Inanspruchnahme auswirken.

2.1.3 Beteiligung geflüchteter Kinder an den Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung

Grundsätzlich haben alle Kinder, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben, in der Altersgruppe zwischen dem ersten Lebensjahr und dem Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung oder in der Kindertagespflege nach §§ 22 ff. SGB VIII.[197] Der gewöhnliche Aufenthalt ist unabhängig vom rechtlichen Aufenthaltsstatus bereits mit der Einreise ausländischer Kinder in das Bundesgebiet dann begründet, wenn absehbar von einer Ausreise (z.B. aufgrund Abschiebung oder Weiterreise) nicht ausgegangen werden kann. Der Betreuungsumfang beträgt je nach Altersgruppe i.d.R. mindestens vier bzw. sechs Stunden täglich und kann nach Bedarfskriterien auch ausgeweitet werden, beispielsweise um Eltern die Teilnahme an einem Integrationskurs zu ermöglichen.[198]

Für geflüchtete Kinder eröffnet die Teilhabe an Kindertagesbetreuung angesichts ihrer allgemein unsicheren Lebenssituation kindgerechte Entwicklungschancen mit wichtigen Lernanreizen. Mit den Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung erhalten diese Kinder – bedingt durch die Wohnsituation oder sonstige prekäre Lebensumstände – oftmals die einzige Möglichkeit, eine professionelle Entwicklungsförderung zu erfahren und Deutsch zu lernen. Für sie ist der Besuch einer Kindertageseinrichtung insofern die beste Vorbereitung auf einen späteren Schulbesuch. Die Tagesbetreuung bietet darüber hinaus einen sicheren Halt im Alltag, bringt psychische Stabilität und ermöglicht Kontakte zu Gleichaltrigen. Den Eltern gestattet das Betreuungsangebot, Integrationskurse zu besuchen, eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung aufzunehmen, und bietet auch die Möglichkeit, mit anderen Eltern in Kontakt

[197] Zu den rechtlichen Ausführungen vgl. Deutsches Jugendinstitut: Flüchtlingskinder und ihre Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege. Rechtsexpertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts, München 2016.

[198] Vgl. § 24 Abs. 2 Satz 2 sowie § 24 Abs. 1 Satz 3 SGB VIII.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

zu kommen.

Verlässliche Zahlen zu geflüchteten Kindern sind bisher nicht verfügbar, sodass derzeit nicht exakt kalkuliert werden kann, wie viele nach Deutschland geflüchtete Kinder in der Altersgruppe zwischen einem Jahr und dem Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz haben. Folglich kann auch keine Aussage darüber getroffen werden, wie viele Kinder unversorgt bleiben.

Nach Schätzung des aktuellen Bildungsberichts ist allein für die 2015 nach Deutschland gekommenen Kinder – unter der Prämisse eines ähnlichen Nutzungsverhaltens wie bei Familien mit Migrationshintergrund allgemein – ein zusätzlicher Bedarf von 44.000 bis 58.000 Plätzen in der Kindertagesbetreuung anzunehmen.[199] Auch ohne genauere Zahlen muss aufgrund der jüngsten und absehbar zu erwartenden Zuwanderung von Flüchtlingskindern von einem deutlichen Mehrbedarf an Plätzen ausgegangen werden. Daher stehen Länder und Kommunen unter dem erheblichen Handlungsdruck, die Teilhabe von Flüchtlingskindern an den Angeboten der FBBE zu organisieren und den bestehenden Rechtsanspruch der Kinder einzulösen. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und die Gemeinschaftsunterkünfte auf kommunaler Ebene sowie die Systeme der FBBE noch nicht in ganzer Breite hinreichend auf die große Zahl der Flüchtlingskinder und deren besonderen Bedarf vorbereitet sind.

Gleichwohl haben die Länder in Wahrnehmung ihrer Verantwortung – trotz fehlender Bedarfsplanung oder mancherorts ohnehin zu geringer Platzkapazitäten – Maßnahmen eingeleitet, um eine Betreuung mit sog. Brückenangeboten aufzubauen. So wurde über die Einrichtung von Eltern-Kind-Gruppen, mobilen Angeboten und Angeboten in Kooperation mit Familienzentren, halb offenen Gruppen und Spielgruppen eine niedrigschwellige Betreuung organisiert, damit die Kinder und ihre Familien vor dem Schuleintritt den Zugang zur institutionellen Kindertagesbetreuung bekommen. Die Mittel für eine notwendige Sprachförderung wurden aufgestockt. In den zusätzlichen Betreuungsangeboten und in den Regeleinrichtungen werden teilweise zweisprachige Personen als Sprachmittlerinnen und Sprachmittler eingesetzt. Da bei den pädagogischen Fachkräften häufig Unsicherheit im Umgang mit Flüchtlingsfamilien und ihren Kindern besteht, werden in den Ländern entsprechende Fortbildungen gefördert und

[199] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 200.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Handreichungen entwickelt.[200]

Die Teilhabe von neu zugewanderten Kindern an FBBE ist im Wesentlichen von drei Faktoren abhängig: ausreichenden Platzkapazitäten am Wohnort, Anmeldemodalitäten sowie Informationsangeboten für Eltern zu den Möglichkeiten und der Bedeutung der Kinderbetreuung. Derzeit bestehen für Familien diesbezüglich oftmals noch Barrieren beim Zugang zu Angeboten im System der FBBE.

Der integrationspolitischen Zielstellung, Kindern möglichst schnell nach ihrer Zuwanderung die Inanspruchnahme einer Tagesbetreuung zu ermöglichen, steht entgegen, dass kommunal zur Planung des Platzbedarfs im System der FBBE zumeist Fristen zur Voranmeldung bestehen.[201] Aus naheliegenden Gründen können Flüchtlinge und Asylsuchende solche Fristen jedoch nicht einhalten. Eine Rechtsexpertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts stellt fest, dass eine „Bedarfsanmeldung, so sie im Landesrecht vorgesehen ist, nicht zur Vorenthaltung der Leistung führen darf, wenn die Nichteinhaltung der Frist auf von den Erziehungsberechtigten nicht zu vertretenden Gründen beruht".[202] Bei Flüchtlingen und Asylsuchenden sind solche Gründe anzunehmen. Vor diesem Hintergrund sind aus Sicht der Beauftragten – trotz der tatsächlichen Schwierigkeit, kurzfristig neue Plätze einzurichten – hier nach Möglichkeit die bestehenden Ausnahmeregelungen bezüglich der Fristsetzung auf die erst kürzlich zugewanderten Eltern konsequent anzuwenden. Eine weitere Zugangshürde besteht in der mangelnden Kenntnis über das deutsche FBBE-System sowie über den bestehenden Rechtsanspruch. Diese Kenntnis können die Eltern nur durch Aufklärung und Information erlangen, die die Träger der öffentlichen Jugendhilfe pflichtgemäß leisten müssen.[203]

[200] Ein kleiner Überblick zu den Maßnahmen in den Ländern findet sich auf der Website „Frühe Bildung – Gleiche Chancen" unter: http://www.fruehe-chancen.de/themen/integration/links-und-downloads/ (Zugriff am 15.11.2016).

[201] Zu den rechtlichen Regelungen der Bedarfsanmeldung in den Bundesländern siehe Deutsches Jugendinstitut: Flüchtlingskinder und ihre Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege. Rechtsexpertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts, München 2016, S. 33 f.

[202] Ebd., S. 34.

[203] Vgl. § 13 SGB I und § 15 Abs. 1 SGB I.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

2.1.4 Qualitativer Ausbau der Angebote frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung

In der politischen und öffentlichen Wahrnehmung haben sich die Angebote der Kindertagesbetreuung als Orte der Bildung etabliert. Dies zeigt sich insbesondere in der über die Jahre gestiegenen Inanspruchnahme außerfamiliärer Angebote im System der FBBE. Der Bericht „Bildung in Deutschland 2016“ stellt bezogen auf die Einstellung von Eltern fest, dass diese unabhängig vom Migrationshintergrund gleiche Betreuungswünsche haben und dass Eltern mit Migrationshintergrund sogar häufiger die Meinung vertreten, die Nutzung frühkindlicher Angebote bringe dem Kind zukünftig Vorteile.[204]

Immer mehr Eltern mit Migrationshintergrund wollen ihre Kinder früh an Bildung heranführen. Deshalb ist es integrationspolitisch nicht nur von Bedeutung, Betreuungsplätze in ausreichender Zahl zu schaffen, die institutionelle Betreuung, Bildung und Erziehung muss auch qualitativ weiterentwickelt werden. Nur so lassen sich Effekte der Investition in Bildung erzielen, die sich mittel- und langfristig sowohl kindbezogen auf erfolgreichere Bildungsverläufe als auch volkswirtschaftlich zugunsten der öffentlichen Haushalte auswirken.

Die Kindertagesbetreuung hat mittlerweile einen anspruchsvollen Bildungsauftrag zu erfüllen. Die Anforderungen zuvorderst an das pädagogische Personal und an das System insgesamt steigen: Die Kinder sollen auf schulisches Lernen vorbereitet werden und sich gleichzeitig spielerisch in einem ganzheitlichen Sinne im Bezug zu ihrer sozialen und dinglichen Umwelt entwickeln können. Dabei soll insbesondere die Sprachentwicklung gefördert und ggf. Deutsch als Zweitsprache vermittelt werden. Die Eltern sollen stärker an der institutionellen Betreuung beteiligt sein. Einige Eltern benötigen dazu unter Umständen auch Information, Beratung und Anleitung in Erziehungsfragen. Die Kindertagesbetreuung soll sich öffnen sowie mit Grundschulen und anderen Angeboten für Kinder und Eltern kooperieren. Aufgrund sozialräumlicher Segregation kumulieren in einigen Einrichtungen die Problemlagen der Kinder und Familien. Eine zusätzliche Anforderung besteht ggf. auch darin, Kinder mit Fluchterfahrungen und ohne Deutschkenntnisse zu betreuen. Auch darauf müssen die Fachkräfte in den Einrichtungen bzw. Tagespflegepersonen reagieren können. Nicht zuletzt besteht die Erwartung bzw. Notwendigkeit, die Tagesbetreuung interkulturell zu öffnen sowie interkulturelle Kompetenzen zu entwickeln und einzusetzen.

Neben diesen komplexen Aufgaben stehen die Träger im System der FBBE aufgrund der

[204] Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 172.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

tendenziell weiter zunehmenden Nachfrage nach Betreuungsangeboten auch vor der Herausforderung, den Bedarf an qualifiziertem Personal zu decken. Der „Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2015“ zeigt, dass die Zahl der pädagogisch tätigen Personen in Kindertageseinrichtungen bundesweit von 353.000 im Jahr 2006 auf rund 523.000 im Jahr 2014 gestiegen ist; dies entspricht einer Erhöhung von 48 %.[205] Parallel zur Einstellung zusätzlichen Personals ist es den Kita-Trägern in den zurückliegenden Jahren ebenfalls gelungen, den Anteil der an Hochschulen ausgebildeten Fachkräfte zu erhöhen. So ist beispielsweise die Zahl der Einrichtungen mit mindestens einer Fachkraft mit Hochschulabschluss von bundesweit anteilig 21,3 % im Jahr 2010 auf 31,3 % im Jahr 2014 gestiegen.[206] Zusätzlich zum höheren Qualifikationsniveau unter den Beschäftigten und dem quantitativen Anstieg hat sich auch der Personalschlüssel im Durchschnitt verbessert.[207]

Es ist allgemein Konsens, dass die Qualität des pädagogischen Angebots darüber bestimmt, in welchem Maße Kinder von den Angeboten der Tagesbetreuung profitieren und wie der teilweise erhöhte Förderbedarf von Kindern und Familien gedeckt werden kann. Daher machen die skizzierte Aufgabenfülle und zunehmenden Anforderungen für immer mehr Beschäftigte vielfältige Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung notwendig. Der Bericht „Bildung in Deutschland 2016“ benennt die Qualitätssicherung in der frühkindlichen Bildung als eines von fünf zentralen Handlungsfeldern für das deutsche Bildungssystem.[208] Darunter sind im Wesentlichen auch Qualifizierungsmaßnahmen für Fachkräfte und verbesserte Personalschlüssel in den Einrichtungen als zentrale Faktoren für Bildungsqualität zu fassen.

Mit der im Jahr 2009 gestarteten „Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte – WiFF“ verfolgen das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), die Robert Bosch Stiftung und das Deutsche Jugendinstitut das Ziel, die Kita bzw. die Elementarpädagogik als Basis des Bildungssystems zu stärken.[209] Mit einem breit gefächerten Angebot trägt die Initiative zur Professionalisierung der Fachkräfte bei und

---

[205] Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2015, Gütersloh 2015, S. 23.

[206] Ebd., S. 351. Weitere Daten zur Qualifikation des Personals in Kitas siehe Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 64 f.

[207] Für detailliertere Informationen vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 13 und Tabelle S. 249.

[208] Ebd., S. 13.

[209] http://www.weiterbildungsinitiative.de/ (Zugriff am 27.06.2016).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

gibt wichtige Impulse für die Fachdiskussion. Die Initiative greift mit Publikationen spezifische Themen auf, die für die Integrationsförderung relevant sind, wie z.B. inklusive Frühpädagogik im Kontext von Migration, sprachliche Bildung und die Zusammenarbeit mit Eltern.

Unter dem Dach „Frühe Bildung: Gleiche Chancen“ hat das BMFSFJ mehrere Programme zusammengefasst, mit denen die Qualitätsentwicklung in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege unterstützt werden soll.[210] Hier ist beispielsweise das 2016 gestartete Bundesprogramm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ zu nennen, welches auf den Erfahrungen aus dem Programm „Schwerpunkt-Kitas Sprache & Integration“ (2011–2015) aufbaut.[211] In diesem Programm werden Angebote sprachlicher Bildung in Kindertageseinrichtungen von 2016 bis 2019 mit 400 Millionen Euro gefördert. Weitere Schwerpunkte des Bundesprogramms „Sprach-Kitas“ sind neben der sprachlichen Bildung die inklusive Pädagogik sowie die Zusammenarbeit mit Familien.

Die Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung wird auch durch einen Prozess zur Entwicklung gemeinsamer Qualitätsziele und deren Umsetzung gefördert, auf den sich Bund und Länder im Jahr 2014 verständigt haben und in den die Kommunalen Spitzenverbände sowie weitere Verbände und Organisationen im Feld der Kindertagesbetreuung eingebunden sind.[212] Die erleichterte Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten durch Familien mit Migrationshintergrund, eine bessere Zusammenarbeit mit den Eltern und die Integration von Kindern mit Fluchterfahrung werden im Rahmen des Qualitätsprozesses neben zahlreichen anderen Handlungszielen berücksichtigt.[213]

2.1.5 Herausforderungen

Mit Blick auf die über einen längeren Zeitverlauf beobachtbaren und auch im Jahr 2015 immer noch niedrigeren Betreuungsquoten von Kindern mit Migrationshintergrund bleibt das integrationspolitische Ziel bestehen, die Betreuungsquote dieser Kinder weiter zu erhöhen und denen der Kinder ohne Migrationshintergrund deutlich anzugleichen. Um

---

[210] http://www.fruehe-chancen.de/ (Zugriff am 27.06.2016).

[211] http://sprach-kitas.fruehe-chancen.de/ (Zugriff am 27.06.2016).

[212] Siehe Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell absichern“, http://www.fruehe-chancen.de/fileadmin/PDF/Archiv/Communique-bund-laender-konferenz.pdf (Zugriff am 27.06.2016).

[213] Über die erstmalig gemeinsam von Bund und Ländern formulierten Ziel- und Entwicklungsperspektiven für eine gute Qualität früher Bildung, über die Kostenabschätzungen und Finanzierungswege informiert der Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Frühe Bildung“: BMFSFJ (Hrsg.): Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern, Berlin 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Kindern aus Einwandererfamilien möglichst frühzeitig einen Zugang zum Bildungssystem zu verschaffen und deren Eltern zu entlasten, ist es aus Sicht der Beauftragten wünschenswert, Eltern aktiver über die Bedeutung und Zugänge zur Kindertagesbetreuung aufzuklären und zu beraten sowie ggf. Vertrauen in die (Fremd-) Betreuung herzustellen. Neu zugewanderte Eltern müssen u.U. darin unterstützt werden, ihren Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz offensiv zu vertreten.

Für die zentralen Handlungsfelder zur Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung (z.B. Schaffung neuer Kita-Plätze, Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation, Qualifizierung von Fachkräften, die interkulturelle Öffnung der Einrichtungen) besteht vonseiten der Beauftragten die Erwartung, dass Kinder mit erhöhtem Unterstützungsbedarf besonders berücksichtigt werden, insbesondere Kinder aus Einwandererfamilien und solche, die in einem höheren Maße von Bildungsarmut betroffen sind und sprachliche Förderangebote benötigen.

2.2 Schulische Bildung

2.2.1 Ausgangssituation

Für die von Armut bedrohten und in bildungsarmen Familien aufwachsenden Kinder und Jugendlichen, unter denen diejenigen mit einem Migrationshintergrund überrepräsentiert sind, ist ein gerechteres Bildungssystem eine wesentliche Voraussetzung für den sozialen Aufstieg, die ökonomische Absicherung und ein weitreichend selbstbestimmtes Leben. Weiterhin hängen der gesellschaftliche Zusammenhalt und die ökonomische Entwicklung in besonderer Weise vom gerechten Zugang zu Bildung, von der Bildungsteilhabe und den Aufstiegschancen durch Bildung ab. Die im letzten Lagebericht aufgezeigten Herausforderungen und aufgeworfenen Fragen bleiben aktuell. So sind die ungleiche Teilhabe und der geringere Erfolg von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem seit Jahren bekannt. Die internationale und nationale empirische Bildungsforschung haben wiederholt belegt, dass es im deutschen Bildungssystem nach wie vor zu wenig gelingt, Chancenungleichheit und Selektivität zu überwinden. Mehrere Facetten des demografischen Wandels, wie abnehmende Schülerzahlen im ländlichen Raum, zunehmende Anteile von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund und sozialräumliche Segregation, werden auch zukünftig Reformen im Bereich der formalen Bildung in Schulen sowie in nonformalen und

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

informellen Bildungszusammenhängen erfordern.[214] Jüngste Ergebnisse der internationalen Bildungsforschung zeigen, dass sich die soziale Selektivität im deutschen Bildungssystem im Zeitverlauf verringert hat. Experten betonen, dass der Migrationshintergrund bei Bildungsprozessen gemeinsam mit anderen Merkmalen wirkt, insbesondere der sozioökonomischen Situation der Familien.

2.2.2 Beteiligung von geflüchteten Kindern und Jugendlichen an schulischer Bildung

Aus Sicht der Beauftragten kommt dem Bildungssystem bei der Integration von Schutz- und Asylsuchenden in die deutsche Gesellschaft eine besondere Rolle zu. Diese Herausforderung wird auch von Expertinnen und Experten als zentrale Aufgabe aller im Bildungs- und Ausbildungssystem Verantwortlichen für die nächsten Jahre gedeutet.[215] Laut Schätzungen war jede dritte Person, die im Jahr 2015 in Deutschland einen Antrag auf Asyl gestellt hat, im schulpflichtigen Alter.[216] Nach der UN-Kinderrechtskonvention steht geflüchteten Kindern und Jugendlichen uneingeschränkter Zugang zum Bildungswesen eines Asyllands zu. In Deutschland regelt jedes Bundesland die Schulpflicht in seinen Schulgesetzen.

Aktuell stehen viele Schulen vor der Herausforderung, geflüchteten Kindern und Jugendlichen einen möglichst schnellen Zugang zur schulischen und beruflichen Bildung zu ermöglichen. Bei der Diskussion über Bedarfe und Maßnahmen darf jedoch nicht übersehen werden, dass es sich hier um eine heterogene Gruppe handelt. Während geflüchtete Kinder und Jugendliche insbesondere der Bedarf an sprachlicher Förderung verbindet, existieren u.a. mit Blick auf ihre Herkunftsländer und Bildungsstände

---

[214] Unter nonformaler Bildung wird hier beabsichtigtes, gezieltes und selbst gesteuertes Lernen außerhalb klassischer Bildungsinstitutionen verstanden. Sie findet freiwillig in mehr oder weniger stark durchorganisierten Lernangeboten statt. Informelle Bildung wird hier verstanden als ein Prozess der Selbstbildung, der sich in unmittelbaren Lebenszusammenhängen („learning by doing“) und außerhalb von Bildungsinstitutionen sowie formulierten Absichten vollzieht. Der Erwerb sog. Soft Skills findet oft im informellen Bereich statt.

[215] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 14.

[216] Laut BAMF waren 31,1 % (137.479) der Asylbewerber im Jahr 2015 jünger als 18 Jahre und 71,1 % (314.409) der Asylbewerber jünger als 30 Jahre. Vgl. Das Bundesamt in Zahlen 2015, Asyl, S. 18. Dokument online unter: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015-asyl.pdf?__blob=publicationFile.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Unterschiede. Der Unterstützungsbedarf bei unbegleiteten Minderjährigen, die geringe schulische Vorkenntnisse haben und sich in der späten Adoleszenz befinden, kann anders ausfallen als z.B. bei jüngeren Kindern, die Unterstützung durch ihre Eltern erhalten. Um auf mögliche Schwierigkeiten adäquat reagieren zu können, bedarf es entsprechenden Lehrpersonals, Schulsozialarbeiterinnen und -sozialarbeiter bzw. Schulpsychologinnen und -psychologen.

Studien weisen darauf hin, dass in den Bundesländern und Kommunen sehr unterschiedliche Praktiken bei der Beschulung von Geflüchteten existieren. Aktuell kann im Bundesvergleich noch keine Übersicht darüber gegeben werden, wie die Bundesländer neu zugewanderten bzw. geflüchteten Kindern und Jugendlichen den Zugang zur Schulbildung ermöglichen.[217] Viele Bundesländer haben auf die wachsenden Schülerzahlen und Sprachförderbedarfe schnell reagiert und sog. Willkommensklassen – auch Vorbereitungs- und Förderklassen genannt – eingerichtet bzw. ausgebaut. Zudem wurden zahlreiche zusätzliche Stellen für Lehrkräfte geschaffen, um das Angebot von Deutsch als Zweitsprache zu verstärken und die Unterrichtsversorgung für alle Schülerinnen und Schüler sichern zu können.[218] Deutlich wird, dass die Bundesländer eine Vielzahl von Angeboten bereitstellen, darunter auch für die interkulturelle Bildung. Sinnvoll erscheint insbesondere das Bereitstellen flexibel einsetzbarer Mittel für „Drittkräfte“, z.B. Dolmetscher, Musiker, Sozialpädagogen, Trainer oder Theaterpädagogen.[219] Unterstützt wird die schulische Integration geflüchteter Kinder und Jugendlicher vom Bund sowie der Zivilgesellschaft, darunter Stiftungen[220] und ehrenamtliche Bildungsbeauftragte aus Migrantenorganisationen.[221] Angesichts der aktuellen Bedarfe haben beispielsweise die Jugendmigrationsdienste (JMD) ab September 2015 zunächst bis Ende 2017 an bundesweit 24 Modellstandorten ihr Angebot für junge Flüchtlinge mit einer guten Bleibeperspektive erweitert („jmd2start“). Dabei stehen die Begleitung in der Schule, Unterstützung beim Deutschlernen oder bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz im Fokus.[222] Zur Koordinierung von Bildungsangeboten für geflüchtete Kinder und Jugendliche ermöglicht das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) in rund 400 Kreisen oder

---

[217] Massumi, Mona (et al.): Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im deutschen Schulsystem. Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache und Zentrum für LehrerInnenbildung der Universität zu Köln (Hrsg.), Köln 2015, S. 5.

[218] Vgl. https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/III/Presse/PI/2016/Maerz_2016/III_daz_maerz.html.

[219] Vgl. https://www.km.bayern.de/pressemitteilung/9960/nr-047-vom-26-02-2016.html.

[220] Vgl. https://www.dkjs.de/themen/junge-fluechtlinge/.

[221] https://www.bmbf.de/pub/Bildungsbeauftragte_ein_starke_Verbindung.pdf.

[222] http://www.jmd-portal.de/output.php?jmdID=408.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

kreisfreien Städten mit Beginn des Jahres 2016 die Finanzierung von Koordinierungsstellen, die in das Bildungsmanagement vor Ort eingebunden sind.

Die wachsende Vielfalt von Lerngruppen stärker in den Blick zu nehmen, das Bildungspersonal entsprechend zu qualifizieren sowie die geflüchteten Kinder und Jugendlichen in die deutsche Gesellschaft zu integrieren, werden zentrale Aufgaben aller im Bildungssystem Verantwortlichen sein. Während neue Herausforderungen hinzukommen, bestehen die Handlungsbedarfe zur Verbesserung der Bildungsbeteiligung sowie der Schulabschlüsse bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund fort. Diese Handlungsbedarfe und Potenziale dürfen trotz der neu hinzukommenden Herausforderungen nicht übersehen werden.

2.2.3 Datenlage zur Bildungsbeteiligung

Nach den Angaben des Mikrozensus 2015 weist ein Drittel aller Kinder und Jugendlichen im Alter unter 15 Jahren einen Migrationshintergrund auf.[223] In dieser für frühkindliche und schulische Bildung relevanten Gruppe lag ihr Anteil an der Bevölkerung im Jahr 2012 bei 33,1 % und ist im Jahr 2015 auf 34,7 % weiter leicht gestiegen.[224] Im Jahr 2015 hatten 3,65 Mio. Personen im Alter unter 15 Jahren einen Migrationshintergrund. Der Mikrozensus weist unter dem Merkmal „Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn“ auch die Personen mit deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit aus. Von den Personen unter 15 Jahren mit Migrationshintergrund im Jahr 2015 haben 2,9 Mio. die deutsche und 741.000 eine andere Staatsangehörigkeit. Im Jahr 2012 waren es gut 2,8 Mio. Deutsche und 670.000 Ausländerinnen und Ausländer.[225] Es kann also festgestellt werden, dass der Mikrozensus für die Jahre von 2012 bis 2015 einen steigenden Anteil von Personen mit Migrationshintergrund unter 15 Jahren an der Bevölkerung ausweist.

Zur Einschätzung der Bildungssituation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund können verschiedene Statistiken, repräsentative Erhebungen und empirische Studien herangezogen werden. Der Mikrozensus, die Schulstatistik und die PISA-Studien liefern umfangreiche Daten. Dabei ist zu beachten, dass diese

[223] Der Mikrozensus ist die amtliche Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt; an ihm sind jährlich 1 % aller Haushalte in Deutschland beteiligt (laufende Haushaltsstichprobe). Vgl. hierzu: www.destatis.de.

[224] Vgl. Tabellen 3 und 3a im Tabellenanhang

[225] Ebd.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

untereinander nicht oder nur bedingt vergleichbar sind, weil die statistischen Definitionen des Migrationshintergrunds voneinander abweichen oder das Merkmal „Migrationshintergrund“ gar nicht erhoben wird.[226] So kann es empirisch betrachtet sowohl an den Bildungsübergängen (z.B. von der Kita in die Schule) als auch in einzelnen Bildungssegmenten wie der Schule zu bemerkenswerten Unterschieden hinsichtlich der Zahlen und Anteile dieser Personenkreise sowie der aus diesen Daten abgeleiteten inhaltlichen Aussagen kommen.

Die Schulstatistik[227] des Statistischen Bundesamts setzt sich aus den gemeldeten Daten der Statistischen Landesämter zusammen, von denen nicht alle das Merkmal „Migrationshintergrund“ erheben. Aus diesem Grund folgt die Schulstatistik des Statistischen Bundesamts noch der Unterscheidung „Deutsche“ und „Ausländerinnen/Ausländer“ und lässt somit keine differenzierten Analysen der Befunde nach dem Migrationsstatus der Schülerinnen und Schüler auf Bundesebene zu.[228] Es ist bislang nicht absehbar, ab wann die Länder nach gemeinsamen Kriterien das Merkmal „Migrationshintergrund“ in ihren Schulstatistiken erfassen.[229] Einzelne Länder sind bereits dazu übergegangen, den Migrationsstatus in ihrer jeweiligen Schulstatistik nachzuweisen. Damit folgen sie dem Definitionenkatalog zur Schulstatistik der Kultusministerkonferenz (KMK), wonach bei Schülerinnen und Schülern ein Migrationshintergrund dann anzunehmen ist, „wenn mindestens eines der folgenden Merkmale zutrifft:

- keine deutsche Staatsangehörigkeit,
- nichtdeutsches Geburtsland,
- nichtdeutsche Verkehrssprache in der Familie bzw. im häuslichen Umfeld (auch wenn der Schüler/die Schülerin die deutsche Sprache beherrscht).“[230]

Diese Konstruktion eines Migrationshintergrunds hebt darauf ab, dass eine mangelnde Bildungsbeteiligung und schlechtere schulische Leistungen teilweise auf mangelnden

---

[226] Vgl. Settelmeyer, A. / Erbe, J.: Migrationshintergrund. Zur Operationalisierung des Begriffs in der Berufsbildungsforschung. In: Bundesinstitut für Berufsbildung: Wissenschaftliche Diskussionspapiere, Heft 112, Bonn 2010; Stürzer, M. (et al.): Schulische und außerschulische Bildungssituation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Jugend-Migrationsreport. Ein Daten- und Forschungsüberblick. Deutsches Jugendinstitut, München 2012, S. 56 ff.

[227] Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur. Allgemeinbildende Schulen, Fachserie 11, Reihe 1, Wiesbaden 2015.

[228] Vgl. dazu auch die Ausführungen in: Stürzer, M. (et al.): Schulische und außerschulische Bildungssituation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Jugend-Migrationsreport. Ein Daten- und Forschungsüberblick. Deutsches Jugendinstitut, München 2012, S. 56 f.

[229] Vgl. hierzu den Beschluss der 45. Kommission für Statistik (Schulbereich) der KMK vom 15./16.12.2011.

[230] Vgl. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland – Kommission für Statistik: Definitionenkatalog zur Schulstatistik 2012, S. 29.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

deutschen Sprachkenntnissen beruhen könnten. Die Definition führt aber beispielsweise auch dazu, dass in Deutschland geborene Kinder und Jugendliche mit deutscher Staatsangehörigkeit, die zu Hause nicht deutsch sprechen und gleichwohl keinerlei Defizite bei deutschen Sprachkenntnissen aufweisen, in der Statistik als „mit Migrationshintergrund“ erfasst werden. Es ist fraglich, ob diese statistische Konstruktion und darauf beruhende Daten zielführend für bildungspolitische Entscheidungen sein können.

Die Erfassungskriterien für den Migrationshintergrund in den Schulstatistiken der Länder sind derzeit uneinheitlich. Das Ziel der Vergleichbarkeit der Schulstatistiken sowohl untereinander als auch mit anderen Datenquellen wird absehbar nicht erreicht, wäre aber aus fachlicher Sicht wünschenswert. Schließlich wird auch Kritik an der Qualität der Daten geübt.[231] An vielen Schulen sind die Kapazitäten zur ordnungsgemäßen Datenerfassung nicht vorhanden. Zudem sind die Angaben der Schülerinnen und Schüler bzw. der Eltern lückenhaft, da sie aus Gründen des Datenschutzes nur freiwillig erfolgen können. Auch sind Definitionen bzw. verwendete Begriffe wie „Verkehrssprache“ unscharf, wenn innerhalb der Familien zwei oder mehr Sprachen verwendet werden.[232] Auch wenn die im Definitionenkatalog zur Schulstatistik der KMK genannten Merkmale erfasst werden, führt das nicht automatisch zur Einheitlichkeit der Daten. Sowohl technisch als auch inhaltlich unterscheiden sich die Datenbasen, da entweder Aggregatdaten oder Individualdaten erhoben werden, sich sowohl die Bezeichnungen als auch die Operationalisierungen des Migrationshintergrunds unterscheiden.[233] Aufgrund der uneinheitlichen Datenlage in den Schulstatistiken der Länder steht somit auf der Bundesebene in der Schulstatistik einzig die Staatsangehörigkeit als Migrationsmerkmal zur Verfügung.

Da viele der nach der Staatsangehörigkeitsreform aus dem Jahr 2000 im Inland geborenen Kinder ausländischer Eltern die doppelte Staatsbürgerschaft haben und in der Bevölkerungsstatistik und in der Schulstatistik i.d.R. als Deutsche nachgewiesen werden, ist die Zahl ausländischer Schülerinnen und Schüler in den vergangenen Jahren kontinuierlich gesunken. Zwischen 2004 und 2012 hat sie von gut 951.000 auf knapp

---

[231] Verband Deutscher Städtestatistiker – VDSt (Hrsg.): Migrationshintergrund in der Statistik. Definitionen, Erfassung und Vergleichbarkeit. Materialien zur Bevölkerungsstatistik, Heft 2, Köln 2013, S. 25 ff.

[232] Ebd., S. 26.

[233] Kemper, Thomas: Zur landesspezifischen Erfassung des Migrationshintergrunds in der Schulstatistik – (k)ein gemeinsamer Nenner in Sicht? Schumpeter Discussion Papers, Bergische Universität Wuppertal 2016, S. 20.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

628.000 um etwa ein Drittel abgenommen, 2014 ist die Zahl weiter auf knapp 612.600 gesunken.[234] Da nach dem Mikrozensus nur noch ein Fünftel aller Personen mit Migrationshintergrund unter 15 Jahren Ausländerinnen oder Ausländer sind und die Schulstatistik zurzeit ausschließlich nach Deutschen und Ausländern unterscheidet, ist die Aussagekraft der Schulstatistik zu Bildungsbeteiligung und Schulerfolg sehr eingeschränkt.[235] Es ist nicht absehbar, dass in der Schulstatistik eine zwischen den Ländern vereinbarte, bundeseinheitliche Erfassung des Migrationshintergrunds vorgenommen wird.

2.2.4 Verteilung nach Schularten

Die Schulstatistik des Statistischen Bundesamts gibt u.a. die Verteilung der Schülerinnen und Schüler mit ausländischer und deutscher Staatsangehörigkeit nach Schularten bzw. Bildungsbereichen an und weist dabei nicht den Migrationshintergrund aus. Laut Schulstatistik des Statistischen Bundesamts zeigt zunächst ein Blick auf die Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler an den ausgewählten Schularten[236] der Sekundarstufen I und II, dass der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer bei 7,6 % liegt. Obgleich die Mehrheit der ausländischen Schülerinnen und Schüler in Deutschland geboren wurde und vor der Einmündung in die Sekundarstufe I bereits mehrere Jahre das deutsche Bildungssystem durchlaufen hat, zeigt die Tabelle 7 deutliche Unterschiede in der Verteilung nach Schularten im Vergleich zu den deutschen Schülerinnen und Schülern.

[234] Statistisches Bundesamt: Schulstatistik, Fachserie 11, Reihe 1, Tabelle 4.1. Ausländische Schüler/innen 1992 bis 2014 nach Schularten, Bildungsbereichen und Ländern.

[235] Kemper, Thomas: Bildungsdisparitäten von Schülern nach Staatsangehörigkeit und Migrationshintergrund. Eine schulformspezifische Analyse anhand von Daten der amtlichen Schulstatistik, Münster 2015, S. 175–196.

[236] Abendschulen, Kollegs, schulartunabhängige Orientierungsstufe, Schularten mit mehreren Bildungsgängen und Freie Waldorfschulen werden hier nicht mitberechnet.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabelle 7: Ausländische und deutsche Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen und an Förderschulen im Schuljahr 2014/2015 nach Schularten[1])

Nationalitäten		n	Gesamtschule	Hauptschule	Realschule	Gymnasium	Förderschulen[2)]
Deutsche		4.545.500	740.216	409.981	883.406	2.210.626	301.271
	%	100	16,3	9,0	19,4	48,6	6,6
Ausländer insgesamt		373.458	80.980	97.521	67.300	93.920	33.737
	%	100	21,7	26,1	18,0	25,1	9,0

1) Ohne Abendschulen, Kollegs, schulartunabhängige Orientierungsstufe, Schularten mit mehreren Bildungsgängen und Freie Waldorfschulen.
2) Förderschulen werden nicht separat den Bildungsbereichen zugeordnet.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Schulstatistik

Nach den Daten der Schulstatistik 2014/2015 besucht ein überwiegender Teil der Schülerinnen und Schüler mit ausländischer Staatsangehörigkeit die Hauptschule (26,1 %, vgl. 2012/2013: 27,5 %) und nur ein Viertel schafft den Übergang zum Gymnasium (25,1 %, vgl. 2012/2013: 24,5 %). Von allen Schülerinnen und Schülern mit deutscher Staatsangehörigkeit besuchen nur 9 % eine Hauptschule und knapp die Hälfte ein Gymnasium (48,6 %). Die Anteile an den jeweiligen Schülergruppen, die eine Realschule besuchen, sind bei Ausländerinnen und Ausländern mit 18 % und bei Deutschen mit 19,4 % dagegen annähernd gleich. Bei den Gesamtschulen hat sich der Anteil an ausländischen Schülerinnen und Schülern von 18,2 % (2012/2013) auf 21,7 % erhöht und ist höher als bei den Deutschen mit 16,3 % (ebenfalls erhöht von vormals 12,5 %). Auffällig ist zudem, dass fast jede zehnte Ausländerin bzw. jeder zehnte Ausländer (9 %,) eine Förderschule besucht, 2012/2013 waren es 9,7 %. Bei den deutschen Schülerinnen und Schülern hat sich der Anteil geringfügig verringert und liegt bei 6,6 % (vgl. 2012/2013: 6,7 %).

Auch ein Blick auf die Gesamtübersicht der Schulstatistik für das Schuljahr 2014/2015 zeigt, dass ausländische Schülerinnen und Schüler an Hauptschulen (19,2 %) und Förderschulen (10,1 %) gemessen an allen Schülerinnen und Schülern der jeweiligen Schulart überrepräsentiert sind.[237] Dagegen ist ihr Anteil an der Schülerschaft an

[237] Statistisches Bundesamt: Schulstatistik, Fachserie 11, Reihe 1, Tabelle 1.1., Schuljahr 2014/2015, Wiesbaden 2015.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Gymnasien mit 4,1 % sehr gering. Dieses Bild der Verteilung nach Schularten hat sich hinsichtlich der Anteile von deutschen und ausländischen Schülerinnen und Schülern an Gymnasien einerseits sowie Haupt- und Förderschulen andererseits nicht wesentlich verändert. Die Autoren des Bildungsberichts „Bildung in Deutschland 2016“ heben hervor, dass soziale Disparitäten nach Bildungs- und Erwerbsstatus sowie Migrationshintergrund – trotz wichtiger struktureller Veränderungsprozesse und Verbesserungen – insgesamt stabil geblieben sind. Die Beauftragte weist darauf hin, dass trotz beträchtlicher Anstrengungen in Bildungspraxis und -politik der enge Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg in Deutschland fortbesteht. Um diesen nachhaltig aufzubrechen, sind auch nach der Einschätzung von Experten Lösungsansätze über verschiedene Bildungsbereiche hinweg erforderlich.[238] Die vorangegangenen Lageberichte haben ebenfalls durchgängig auf die fortbestehenden Ungleichheiten beim Schulbesuch hingewiesen.

Wie in vorherigen Lageberichten aufgezeigt, können folgende Faktoren Ungleichheit begünstigen: Einfluss sozialer Herkunft bei Notenvergabe und Schulübergangsempfehlung, mangelnde Wertschätzung und Akzeptanz gegenüber bestimmten Herkunftsgruppen, geringere Leistungserwartung, Unterschätzung kognitiver Potenziale, fehlende ethnische Diversität der Lehrerschaft und im Lehrmaterial, verinnerlichte negative Stereotype sowohl aufseiten der Lehrerinnen und Lehrer als auch bei Schülerinnen und Schülern.[239] Aus Sicht der Beauftragten besteht weiterhin Forschungsbedarf hinsichtlich der Einflussfaktoren und vor allem zu wirkungsvollen Handlungsansätzen, um die Bildungsbenachteiligung zu verringern. Dabei sollten insbesondere die Übergänge von der Grundschule in die Sekundarstufe I und von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II in den Blick genommen werden, weil hier über die weitere Bildungslaufbahn entschieden und der Bildungsweg zumindest für viele Jahre festgelegt wird.

2.2.5 Niveau der Schulabschlüsse

Der Bericht „Bildung in Deutschland 2016“ weist neben anderen Daten auch die Abschlüsse von Schülerinnen und Schülern mit deutscher und ausländischer

[238] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 13 f.

[239] Ausführliche Hinweise zu finden im 9. Lagebericht, S. 82 f.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Staatsangehörigkeit aus.[240] Besonders eklatante Unterschiede zwischen diesen beiden Gruppen finden sich in den Kategorien „ohne Hauptschulabschluss“ und „allgemeine Hochschulreife“.

Tabelle 8: Deutsche und ausländische Absolventen/Abgänger allgemeinbildender und beruflicher Schulen im Jahr 2014 nach Abschlussarten und Geschlecht (in Prozent der Wohnbevölkerung im jeweils typischen Abschlussalter)[1)]

Abschlussart		insgesamt	Männer	Frauen
Ohne Hauptschulabschluss	insgesamt	5,8	6,8	4,7
	Deutsche	5,1	6,1	4,0
	Ausländer	12,7	14,0	11,4
Hauptschulabschluss	insgesamt	21,8	25,2	18,3
	Deutsche	20,0	23,2	16,6
	Ausländer	40,3	44,7	35,7
Mittlerer Abschluss	insgesamt	55,5	55,0	56,1
	Deutsche	55,5	55,2	55,8
	Ausländer	55,8	52,7	59,1
Fachhochschulreife	insgesamt	12,5	12,9	12,0
	Deutsche	13,0	13,6	12,4
	Ausländer	8,0	7,6	8,3
Allgemeine Hochschulreife	insgesamt	40,6	36,0	45,5
	Deutsche	43,5	38,7	48,6
	Ausländer	16,4	13,7	19,3

1) Bezogen auf den Durchschnitt der Wohnbevölkerung (am 31.12. des Vorjahrs) im jeweils typischen Abschlussalter (ohne/mit Hauptschulabschluss: 15 bis unter 17 Jahre; mittlerer Abschluss: 16 bis unter 18 Jahre; Fachhochschulreife und allgemeine Hochschulreife: 18 bis unter 21 Jahre).
Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, Tabelle H2-19web

Im Jahr 2014 verließen 12,7 % der Schülerinnen und Schüler mit ausländischer Staatsangehörigkeit die Schule ohne Hauptschulabschluss, unter den Schülerinnen und Schülern mit deutscher Staatsangehörigkeit betrug der Anteil nur 5,1 %. Beim Erreichen der allgemeinen Hochschulreife verhält es sich umgekehrt. Hier haben 43,5 % der deutschen Schülerinnen und Schüler die allgemeine Hochschulreife erlangt, während dies

[240] Zur Darstellung der Schulabschlüsse verweist der Bildungsbericht 2016 auf eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, der Schulstatistik und der Bevölkerungsstatistik. Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2014, Bielefeld 2016, Tab. H2-19web.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

unter den ausländischen Schulabsolventinnen und -absolventen nur 16,4 % schafften. Die Anteile beim Erreichen eines mittleren Abschlusses weisen die größte Annäherung auf: Bei den deutschen Schülerinnen und Schülern sind es 55,5 % und bei den ausländischen Jugendlichen 55,8 % (vgl. 49,6 % im Jahr 2012). Den Hauptschulabschluss haben mit 40,3 % doppelt so viele ausländische Absolventinnen und Absolventen wie deutsche mit 20 %. So zeigt sich wie in den vorangegangenen Lageberichten weiterhin eine erhebliche Diskrepanz in den Bildungserfolgen, die angesichts der Daten zur Verteilung nach Schularten nicht überrascht.

Ein Vergleich der Schulabschlüsse im Jahr 2014 mit den Daten vorhergehender Schuljahre zeigt positive Entwicklungen bei unterschiedlichen Abschlussarten und einen positiven Trend zu höheren Abschlüssen.[241] So fällt zunächst auf, dass bei allen Schülergruppen die Anteile derjenigen ohne Hauptschulabschluss insgesamt abgenommen haben. Bei den ausländischen Jugendlichen war der Anteil derer ohne Hauptschulabschluss von 16,4 % im Jahr 2004 auf 11,6 % im Jahr 2012 sogar deutlicher gesunken als bei den deutschen. Im Jahr 2014 ist allerdings ein Anstieg auf 12,7 % zu verzeichnen. Laut Bildungsbericht 2016 sind positive Entwicklungen bei den Abschlüssen aktuell nur beim mittleren Abschluss festzustellen.[242] Bei den ausländischen Schülerinnen und Schülern ist der Anteil der Hauptschulabsolventinnen und -absolventen von 43,3 % im Jahr 2004 auf 40,3 % im Jahr 2014 gesunken, das ist allerdings nur ein minimaler Rückgang im Vergleich zu 2012 (40,4 %). Währenddessen sind die Anteile mit mittlerem Abschluss im gleichen Zeitraum von 36,2 % auf 55,8 % (vgl. 2012: 49,6 %) und mit allgemeiner Hochschulreife von 9,2 % auf 16,4 % (vgl. 2012: 16,2 %) gestiegen. Hier wird deutlich, dass großer Zuwachs insbesondere beim Erreichen des mittleren Abschlusses verzeichnet wurde. Wenngleich die Diskrepanzen zwischen den Schulabschlüssen deutscher und ausländischer Jugendlicher (wie oben dargestellt) 2014 noch vorhanden waren, so haben sie sich doch über die Jahre verringert.

Die hier dargestellten Daten der Schulstatistik zeigen neben den bestehenden Unterschieden nach Staatsangehörigkeit geschlechtsspezifische Disparitäten. In allen Schuljahren erreichen junge Ausländerinnen im Schnitt höhere Abschlüsse als junge Ausländer. Wie bei deutschen Jugendlichen auch, erreichen deutlich mehr Mädchen den Realschulabschluss bzw. das Abitur und erheblich weniger verlassen die Schule ohne Hauptschulabschluss.

[241] Vgl. Tabelle 20 im Tabellenanhang

[242] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 175.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die Erfassung der Schulabsolventinnen und -absolventen nach Staatsangehörigkeit nach der Schulstatistik verdrängt die Tatsache, dass sich unter den deutschen Jugendlichen auch diejenigen befinden, die das Merkmal „Migrationshintergrund“ aufweisen. Die Mikrozensusdaten 2015 ermöglichen weiter gehende Aussagen über das schulische Bildungsniveau der in Deutschland lebenden Bevölkerung ohne und mit Migrationshintergrund. Diese Daten können allerdings u.a. deshalb nicht mit der Schulstatistik verglichen werden, weil hier – anders als in der Schulstatistik – Alterskohorten befragt werden und keine Angaben zu einzelnen Abschlussjahrgängen vorliegen.

Tabelle 9: Vergleich von Schulabschlüssen der 15- bis unter 20-Jährigen mit und ohne Migrationshintergrund im Zeitraum 2005 bis 2014 in Prozent[1)*)]

Abschlussart		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ohne Abschluss[2]	+MH	11,2	10,4	10,1	18,4	16,9	16,2	14,4	14,6	12,5	11,0	12,3
	- MH	5,8	6,0	5,9	10,7	10,3	10,4	8,7	8,2	7,9	7,6	5,4
Hauptschule	+MH	46,9	47,3	46,9	40,0	38,3	36,9	37,3	33,0	34,8	28,6	26,5
	- MH	33,5	33,0	32,9	29,7	28,4	27,3	27,2	25,1	27,1	20,8	20,8
Mittlere Abschlüsse	+MH	33,9	34,1	35,2	33,1	35,8	37,6	35,8	39,9	36,9	42,7	44,3
	- MH	50,5	50,1	49,1	47,4	48,5	48,8	49,0	48,8	43,6	48,5	50,9
FH Reife, Abitur	+MH	8,1	8,1	7,8	8,5	9,1	9,3	12,5	12,5	15,8	17,7	17,1
	- MH	10,1	11,0	12,1	12,2	12,8	13,6	15,1	17,9	21,3	23,1	22,8

+ MH = mit Migrationshintergrund
- MH = ohne Migrationshintergrund
1) Ohne Personen, die sich noch in schulischer Ausbildung befinden.
*) Abweichungen zu den Zahlen des 10. Lageberichts kommen zustande, weil die Bevölkerungszahlen anhand der neuen Erkenntnisse aus dem Zensus 2011 auch rückwirkend korrigiert wurden. Weitere Informationen zum Zensus 2011 und zur Bevölkerungsfortschreibung vgl. einleitenden Text in Tabellenanhangs.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus

Die Daten des Mikrozensus zu den Schulabschlüssen junger Menschen im Alter zwischen 15 und unter 20 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund (vgl. Tabelle 9) bestätigen die Trends für ausländische Jugendliche in der Schulstatistik. Zum einen nehmen von 2005 bis 2015 die Anteile der Personen mit Hauptschulabschluss ab. Zum anderen haben mehr Personen mit Migrationshintergrund einen mittleren bzw. höheren Abschluss (Fachhochschulreife, Abitur) erreicht. Diese positive Entwicklung hin zu höher

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

qualifizierenden Abschlüssen wird dadurch überschattet, dass es zwar über die Jahre geringere, aber dennoch große Unterschiede zwischen den Abschlussarten in beiden Gruppen gibt. Insofern sind weiterhin Maßnahmen und strukturelle Veränderungen vorzunehmen, um gleiche Voraussetzungen für annähernd gleiche Bildungsniveaus zu erreichen. Es bleibt die Aufgabe aller Akteure im Bildungssystem, den wiederholt festgestellten nach wie vor starken Zusammenhang von Bildungserfolg und sozialer Herkunft zu durchbrechen.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) stellt seit dem Jahr 2000 in regelmäßigen Abständen international vergleichende Bildungsuntersuchungen an. Die PISA-Studie 2012 ist seit dem Jahr 2000 die fünfte Erhebung in Folge, die Veröffentlichung der nächsten PISA-Studie ist für Dezember 2016 geplant. Auf die Ergebnisse der aktuell vorliegenden Studie von 2012 wurde im 10. Lagebericht eingegangen.[243]

In der Bewertung der bisherigen PISA-Ergebnisse insgesamt zeigt sich im Trend über die Jahre 2000 bis 2012 für die Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund in Deutschland eine signifikant positive Entwicklung, was von der OECD ausdrücklich anerkannt wird. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass sich die schulischen Leistungen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund – in PISA 2012 gemessen anhand der mathematischen Kompetenzen – verbessert haben. Ebenfalls hat sich die Abhängigkeit der Schulleistung vom sozioökonomischen Umfeld verringert. Positiv einzuschätzen ist zudem, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund in Bezug auf ihre mathematischen Kompetenzen im Vergleich zu 2003 fast ein Schuljahr aufgeholt haben. Bedenklich erscheint allerdings die nach wie vor ausgewiesene Differenz im Kompetenzerwerb im Umfang von immer noch mehr als einem Schuljahr. Hier besteht nach wie vor erheblicher Handlungsbedarf, insbesondere mit Blick auf das Erreichen der Ausbildungsreife.

2.2.6 Nonformale und informelle Bildung

Schule ist für alle Kinder und Jugendlichen ein zentraler Bildungsort. Sie bestimmt zum großen Teil die Bildungsbiografie, weil sie sehr viel Zeit beansprucht und sowohl fachliches und methodisches Wissen vermittelt als auch die Entwicklung sozialer und persönlicher Kompetenzen unterstützt. Ebenso bedeutsam für Bildung sind nonformale

[243] Vgl. hierzu 10. Lagebericht, S. 64–65.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

und informelle Lernzusammenhänge außerhalb von Schule sowie der Einfluss von Eltern, Familie und sozialem Umfeld. So erhalten heute einige junge Menschen über Patenschafts- und Mentoringprogramme zusätzliche informelle Lerngelegenheiten, die einen Zuwachs an Kompetenzen ermöglichen. Die Ressourcen der Eltern bzw. der Familie wirken sich weitreichend auf den Bildungsverlauf junger Menschen aus.[244] Die ökonomische Situation der Familie, die kulturellen Ressourcen der Eltern, deren Bildungsabschlüsse sowie die Bildungsgelegenheiten in der Familie beeinflussen sehr weitgehend den Bildungsverlauf der Kinder.

Der aktuell vorliegende 14. Kinder- und Jugendbericht verweist darauf, dass sich Kindheit und Jugend in einem System verschränkter Verantwortlichkeiten von mehreren öffentlichen, zivilgesellschaftlichen und privaten Akteuren abspielen.[245] Der 15. Kinder- und Jugendbericht, der 2017 vorgelegt werden soll, wird die wesentlichen Einflussfaktoren, die den Alltag Jugendlicher heute prägen, in den Mittelpunkt stellen. Ein erweiterter Bildungsbegriff führt – auch in Bezug auf junge Menschen mit Migrationshintergrund – zu einer Perspektive, die Bildung nicht auf Schule beschränkt und den Bildungsprozess als Zusammenwirken vieler Akteure – einschließlich der jungen Menschen selbst – definiert. Somit sind Entwicklungschancen zwar in hohem Maße, aber nicht ausschließlich von Schulnoten und Schulabschlüssen abhängig. Weitreichende Auswirkungen auf den schulischen Erfolg haben ergänzend kooperative Bildungsstrukturen, die die Eltern und weitere Partner aktiv beteiligen. Manche Kinder und Jugendliche, deren Familien aus unterschiedlichsten Gründen nur über geringe Bildungsressourcen verfügen, benötigen längere Lernzeiten und mehr individuelle Förderung sowie gute Zugänge zu nonformalen und informellen Lerngelegenheiten und Angeboten. Solche erweiterten Lerngelegenheiten bieten beispielsweise Ganztagsschulangebote, aber auch außerschulische Bildungsgelegenheiten der kulturellen Bildung, des Sports, der Kinder- und Jugendarbeit oder das Engagement in Vereinen oder Freiwilligendiensten (vgl. Kap. II.5.1 in diesem Bericht).

Viele Bildungskonzepte ermöglichen Kindern und Jugendlichen erweiterte Handlungs- und Entwicklungsmöglichkeiten durch die Öffnung der Schulen und Bildungseinrichtungen

---

[244] Vgl. Wippermann, Katja / Wippermann, Carsten / Kirchner Andreas: Eltern – Lehrer – Schulerfolg. Wahrnehmungen und Erfahrungen im Schulalltag von Eltern und Lehrern, Stuttgart 2013.

[245] 14. Kinder- und Jugendbericht, Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. BT-Drs. 17/12200, Berlin 2013, S. 40.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

in den Stadtteilen oder die Kooperation mit Eltern und außerschulischen Partnern wie z.B. Vereinen und Unternehmen. Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern, die im Fachunterricht nicht gefördert werden bzw. nicht zur Geltung kommen, können auf diese Weise in schulischen Ganztagsangeboten sowie in außerschulischen Bildungsprogrammen zum Tragen kommen. Das Programm „Ein Quadratkilometer Bildung“ steht als ein Beispiel dafür, wie lokale Bündnisse für Bildung aufgebaut, Förderlücken in den Bildungseinrichtungen vor Ort identifiziert und geschlossen sowie neue Bildungsqualität entwickelt werden können.[246] Die Lern- und Entwicklungsplattformen im „Quadratkilometer Bildung“ sind überregional an mehreren Standorten, z.B. in Berlin-Moabit, Berlin-Neukölln, Wuppertal, Herten und Mannheim, in einem Bündnis von Landesverwaltungen, Kommunen und Stiftungen entstanden. Die Pädagogische Werkstatt des Programms „Ein Quadratkilometer Bildung in Neukölln“, das 2016 ausläuft, wird auf den Campus Rütli umziehen. Ziel ist ihre Verstetigung als Regeleinrichtung, eine Evaluation ist für 2017 geplant.

Solche Modelle werden meist dort initiiert, wo durch sozialräumliche Segregation eine Kumulation von Problemlagen entstanden ist. Für junge Menschen, denen eine individuelle Förderung oder ausreichende Lerngelegenheiten in der Familie und im sozialen Umfeld fehlen, bietet das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) bundesweit Modellprogramme. Damit sollen die individuelle Entwicklung und gesellschaftliche Teilhabe der Jugendlichen sowie die Vernetzung und Kooperation aller relevanten Akteure vor Ort (Familien, Schulen, Jugendämter, Träger der Jugendsozialarbeit, Arbeitsagenturen, lokale Unternehmen und Betriebe) verbessert werden.

Zu diesen Programmen zählt das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2014 bis 2020 laufende Modellvorhaben „JUGEND STÄRKEN im Quartier“, das sich auf Ansätze und Methoden der bisherigen ESF-Modellprogramme der Initiative JUGEND STÄRKEN (u.a. „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ und „Kompetenzagenturen“) stützt. Das Programm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ wird vom BMFSFJ und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit gemeinsam durchgeführt.[247] Mit 177 Modellkommunen werden Angebote der Jugendsozialarbeit umgesetzt, die junge Menschen mit besonderen Förderbedarfen am Übergang Schule-Beruf bei ihrer schulischen, beruflichen und sozialen Integration unterstützen sollen. Der Bund beteiligt sich an diesem Programm mit

[246] www.ein-quadratkilometer-bildung.org.

[247] https://www.jugend-staerken.de/.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

rund 115 Mio. € aus dem ESF und 5 Mio. € aus Bundesmitteln. Dadurch wird die kommunale Jugendsozialarbeit vor Ort entscheidend gestärkt. Bis Ende 2018 sollen über 50.000 junge Menschen erreicht und unterstützt werden. Aktuell liegt die Zahl der erreichten jungen Menschen bei 16.000. Mit über 450 JMD werden Jugendliche mit Migrationshintergrund bei ihrer schulischen, beruflichen und sozialen Integration unterstützt. Dies erfolgt über eine individuelle Beratung und sozialpädagogische Begleitung während der Sprachkurse. Im Jahr 2015 wurden in den JMD 91.800 junge Menschen mit Migrationshintergrund unterstützt. Die Zahl der Begleiteten steigt kontinuierlich.

Auch die Mehrgenerationenhäuser, die vom BMFSFJ im Rahmen des Aktionsprogramms Mehrgenerationenhäuser II gefördert werden, sind wichtige Orte des Lernens und Teil der lokalen Bildungslandschaft. Das bis Ende 2016 laufende Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser II soll in eine weitere Förderung überführt werden, um das Erfahrungswissen aus der Arbeit in den Kommunen zur Bewältigung des demografischen Wandels und zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und Fluchtgeschichte zu sichern. Für das neue Bundesprogramm mit einer Laufzeit bis voraussichtlich 2020 ist ein möglichst umfangreicher Erhalt der bisherigen Standorte und Trägerstrukturen beabsichtigt. Bislang haben Mehrgenerationenhäuser mit niedrigschwelligen und vielfältigen Bildungsangeboten die klassischen Bildungseinrichtungen wie Schulen oder Ausbildungsstätten ergänzt sowie formale wie auch nonformale und informelle Lernprozesse unterstützt. Dies geschieht mit generationenübergreifenden Angeboten wie beispielsweise Sprach- oder Computerkursen, Hausaufgabenhilfen oder Sport-, Kunst- oder Musikgruppen.

Um für bildungsbenachteiligte Kinder und Jugendliche zusätzliche Bildungsangebote im Rahmen von Bildungskooperationen zu schaffen, hat das BMBF 2013 das Programm „Kultur macht stark. Bündnisse für Bildung“ gestartet.[248] Das Programm zielt darauf, neue Bildungschancen für benachteiligte Kinder und Jugendliche durch außerschulische Angebote kultureller Bildung zu eröffnen, Bildungsakteure auf lokaler Ebene zu vernetzen und bürgerschaftliches Engagement im Bildungsbereich zu stärken. Umgesetzt wird das Programm mit 32 Partnern (bundesweit vernetzte Verbände und Initiativen). Bundesweit wurden bislang rund 14.300 Maßnahmen in fast 5.500 Bündnissen für Bildung durchgeführt und etwa 450.000 Kinder, Jugendliche und Angehörige in den Projekten erreicht. Das Programm läuft bis Ende 2017, insgesamt stellt das BMBF dafür Mittel in Höhe von bis zu 230 Mio. € zur Verfügung.

[248] http://www.buendnisse-fuer-bildung.de/.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die Bildungsangebote kommen auch geflüchteten Kindern und Jugendlichen zugute – jede zehnte Maßnahme bezieht diese Zielgruppe mit ein. Bis 2017 stellt das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) zudem zusätzlich fünf Millionen Euro pro Jahr zur Finanzierung kultureller Bildungsangebote für geflüchtete junge Erwachsene bis einschließlich 26 Jahren bereit. Diese Geflüchteten, die nicht mehr der allgemeinen Schulpflicht unterliegen und oft eine längere Zeit bis zum Übergang in eine berufliche Ausbildung oder Tätigkeit überbrücken müssen, kann die Teilnahme an Maßnahmen der kulturellen Bildung die Möglichkeit bieten, die deutsche Sprache zu erlernen und gleichzeitig die Kultur in Deutschland kennen zu lernen.

2.2.7 Reformansätze und Bildungsforschung

Als übereinstimmendes Ergebnis aller jüngeren empirischen Analysen ist festzuhalten, dass sich die schulischen Leistungen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund an diejenigen der Altersgenossen ohne Migrationshintergrund schrittweise annähern. Der Anteil junger Menschen mit Migrationshintergrund ohne Schulabschluss sinkt, während mehr Jugendliche die allgemeinbildende Schule mit der Hochschulreife abschließen. Dennoch bleibt sehr viel zu tun auf dem Weg zur Chancengleichheit im Bildungssystem.

Zu den großen bildungspolitischen Reformen von Bund und Ländern gehören der quantitative Ausbau und die qualitative Weiterentwicklung von Ganztagsschulen.[249] Im Rahmen des bundesweiten Ausbaus der Ganztagsschulen sind von 2003 bis 2009 insgesamt 8.262 Schulen mit Bundesmitteln gefördert worden.[250] Mittlerweile verfügen rund 60 % der allgemeinbildenden Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I über Ganztagsangebote[251] - 2002 waren es erst 16 %. Im Bundesdurchschnitt nutzen rund 38 % aller Schülerinnen und Schüler – gegenüber knapp 10 % im Jahr 2002 – Ganztagsangebote, in einigen Bundesländern sind es bereits über 80 %. Hinzu kommen zahlreiche Grundschulen, die Ganztagsangebote in Kooperation mit einem Schulhort zur Verfügung stellen, sowie Schulen mit ganztägigen Bildungsangeboten außerschulischer Träger.

Mit Ganztagsschulen ist die Erwartung verknüpft, die Abhängigkeit des Bildungserfolgs

---

[249] www.ganztagsschulen.org/.

[250] Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Gut gebildet – ganztägig gefördert. Das Ganztagsschulprogramm. Berlin 2016. https://www.bmbf.de/pub/Gut_gebildet_ganztaegig_gefoerdert.pdf

[251] Kultusministerkonferenz: Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn/Berlin 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

von der sozialen Herkunft zu verringern. Die familienpolitische Bedeutung der Ganztagsschulen wird dadurch unterstrichen, dass die Angebote besonders von doppelerwerbstätigen Eltern und Alleinerziehenden genutzt werden. Ergebnisse der Forschung zu Ganztagsschulen zeigen auf, dass sich Eltern mit niedrigem sozioökonomischen Status durch Ganztagsschulen besonders unterstützt fühlen und v. a. in Westdeutschland verstärkt Kinder aus einkommensschwachen Haushalten schulische Ganztagsangebote nutzen.[252] Gleichwohl wählen in Grundschulen insgesamt häufiger Familien mit höherem sozioökonomischen Status ein Ganztagsangebot. Nach den Ergebnissen der bundesweiten StEG-Befragung von Schulleitungen 2014/2015 werden in den meisten Ganztagsgrundschulen zusätzliche Kosten für die Ganztagsangebote erhoben und/oder die Teilnahme am Ganztagsangebot an die Berufstätigkeit der Eltern geknüpft. Beide Faktoren müssen mit Blick auf Kinder aus sozioökonomisch schlechter gestellten Familien stärker Beachtung finden, wenn es um Chancengleichheit geht.[253]

Die Verbindung von unterrichtlichem und außerunterrichtlichem Lernen als Kernmerkmal der Ganztagsschule bietet Kindern und Jugendlichen zusätzliche Chancen, sportliche, kulturelle und andere Bildungsangebote zu nutzen. Mit den sportlichen und kulturellen Bildungsangeboten in Ganztagsschulen werden auch Kinder und Jugendliche erreicht, die solche Angebote außerhalb der Schule gewöhnlich nicht nutzen.[254] Aktuelle Analysen räumen ein, dass die in der Forschung bislang gefundenen Effekte von Ganztagsschulen noch eher klein sind, jedoch gibt es erste Hinweise auf ihre kompensatorischen Wirkungen. [255] Die Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen (StEG) zeigt auf, dass sich Ganztagsangebote von hoher Qualität bei kontinuierlicher Teilnahme der Schülerinnen und Schüler positiv auf das Sozialverhalten, die Motivation, das Selbstkonzept und den Schulerfolg auswirken. Besonders profitieren davon Schülerinnen

[252] Marcus, J. et al.: Ausbau der Ganztagsschule: Kinder aus einkommensschwachen Haushalten im Westen nutzen Angebote verstärkt. DIW Wochenbericht Nr. 27/2013. (http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.423906.de/13-27-3.pdf

[253] StEG-Konsortium: Ganztagsschule 2014/2015. Frankfurt 2016, S. 105.

[254] Fischer, N. (et al.) (Hrsg.): Ganztagsschule: Entwicklung, Qualität, Wirkungen: Längsschnittliche Befunde der Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen (StEG), Weinheim, Basel 2011; Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2012, Bielefeld 2012.

[255] Züchner, Ivo / Fischer, Natalie: Kompensatorische Wirkungen von Ganztagsschulen – Ist die Ganztagsschule ein Instrument zur Entkopplung des Zusammenhangs von sozialer Herkunft und Bildungserfolg? In: Maaz, Kai (et al.) (Hrsg.): Herkunft und Bildungserfolg von der frühen Kindheit bis ins Erwachsenenalter. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 2014, S. 361 f.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

und Schüler mit Migrationshintergrund.[256]

Bund und Länder haben die inhaltliche Ausgestaltung der Ganztagsschulen mit dem Programm „Ideen für mehr! Ganztägig lernen“[257] der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung begleitet, das von 2004 bis 2015 aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung sowie des Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert wurde. So wurden in den 16 Bundesländern regionale Serviceagenturen für den Erfahrungsaustausch t, den Transfer guter Beispiele, Beratung, Fortbildung und Vernetzung aufgebaut. Die Serviceagenturen waren von Anfang an eng mit den Unterstützungssystemen der Länder, wie Landesinstituten, Qualitätsagenturen und Bildungsministerien, verknüpft. Die Erfahrungen aus dem Begleitprogramm werden seit 2016 in Landesprogrammen sowie im Programm „Ganztägig bilden” der Länder, unterstützt von der Deutschen Kinder-und Jugendstiftung, der Stiftung Mercator und der Robert-Bosch-Stiftung, genutzt.[258] Die Länder fördern weiter die Vernetzung der Ganztagsschulen und die Fortbildung des pädagogischen Personals. Auskunft dazu gibt u. a. der Bericht der Kultusministerkonferenz „Ganztagsschulen in Deutschland“ (2015) mit länderspezifischen Informationen zu den pädagogischen Grundsätzen, zu Maßnahmen der Qualitätssicherung, zur Kooperation mit außerschulischen Partnern oder zu Investitionen.[259] Fast alle Ganztagsschulen kooperieren mit Sportvereinen, und über 90 % von ihnen bieten kulturelle Bildung an. Kulturelle Bildung umfasst dabei alle künstlerischen Bereiche bis zur Medienbildung und Alltagskultur und beinhaltet Maßnahmen der Lese- und Sprachförderung. Als ein wesentlicher Bestandteil kultureller Bildung wird die interkulturelle Bildung verstanden. Seit 2016 wird das Begleitprogramm in alleiniger Verantwortung der Länder durchgeführt. Zur Förderung des pädagogischen Personals haben Bund und Länder im Jahr 2013 eine Vereinbarung über ein

---

[256] StEG: Motiviert durch den Ganztag. http://www.ganztagsschulen.org/de/11726.php (19.04.2016); Teilnahme am Ganztag: "Eintägiges Gastspiel reicht nicht". Interview mit Prof. Wolfram Rollett. http://www.ganztagsschulen.org/de/17155.php (18.08.2016); StEG-Konsortium: Ganztagsschule: Bildungsqualität und Wirkungen außerunterrichtlicher Angebote. Frankfurt 2016; „Bildungsqualität und Wirkung von Angeboten in der Ganztagsschule“. Thementeil der „Zeitschrift für Pädagogik“ 2016, H. 6 (im Erscheinen).

[257] Weitere Informationen zum Begleitprogramm „Ideen für mehr! Ganztägig lernen“ und zur Begleitforschung „Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen – StEG“ unter: www.ganztaegig-lernen.de/ und www.projekt-steg.de.

[258] https://www.dkjs.de/themen/alle-programme/ganztaegig-bilden/

[259] Kultusministerkonferenz: Ganztagsschulen in Deutschland. Berlin/Bonn 2015. https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2015/2015-12-03-Ganztagsschulbericht.pdf

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

gemeinsames Programm „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“ beschlossen. Die „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“ umfasst zwei Förderphasen 2014 bis 2018/2019 bis 2023.[260] Neben anderen Zielen soll mit dieser Qualitätsoffensive die Lehrerbildung in Bezug auf die Anforderungen der Heterogenität und Inklusion fortentwickelt werden. Die in der 1. Förderphase bewilligten 49 Einzel- und Verbundvorhaben fördern eine praxisorientierte Ausbildung von Lehrkräften, die die Schulwirklichkeit stärker berücksichtigt. Angesichts der wachsenden kulturellen und sprachlichen Vielfalt innerhalb der Schülerschaft stellen Wissenschaftler die Frage, ob es nicht zielführender wäre, migrationsbedingte Vielfalt als Teil des Inklusionskonzepts zu verstehen. Dieser Gedanke beruft sich auf den Ansatz der Inklusion, alle Kinder und Jugendlichen entsprechend ihren Voraussetzungen und Möglichkeiten zu fördern und Heterogenität wertzuschätzen. Mit der wachsenden Vielfalt wächst auch der Bedarf an pädagogischen Handlungskonzepten. So gibt es Einschätzungen, die dafür werben, interkulturelle Lernziele in inklusive Konzepte des Lehrens und Lernens aufzunehmen.[261] Aufgrund des zunehmend komplexen Schulalltags und der neu hinzukommenden Anforderungen an Schulen betonen Expertinnen und Experten die Bedeutung der persönlichen und fachlichen Kompetenzen des Lehrpersonals als wesentliche Gelingensbedingungen.[262] Ein Beispiel für aufeinander abgestimmte Unterstützungs- und Beratungsangebote liefert die Beratungsstelle Interkulturelle Erziehung am Hamburger Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung. Dort ermöglichten schulinterne Fortbildungen wie das interkulturelle Kompetenztraining dem gesamten Schulkollegium eine tief gehende Auseinandersetzung mit interkulturellen Fragen und die Entwicklung gemeinsamer Positionen und Haltungen.[263] In Bremen führen beispielsweise die Serviceagentur „Ganztägig lernen“ und das Landesinstitut für Schule seit Längerem gemeinsam

[260] Informationen zur „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“ unter: www.qualitaetsoffensive-lehrerbildung.de.

[261] Engin, Havva: Vom Defizitblick zum Entdecken der Potenziale. In: Herbert Quandt-Stiftung (Hrsg.): Bildung für Vielfalt. Umgang mit Differenzen lernen – Potenziale nutzen, Freiburg i.Br. 2015, S. 14–27.

[262] Die Meta-Analyse „Visible Learning“ (2009) von John Hattie richtet ihren Fokus auf die Einflussfaktoren beim schulischen Lernen. Die Unterrichtspraxis sowie das Klassenklima werden als zentrale Faktoren für Schulerfolg herausgestellt. Daraus abgeleitet präsentiert Hattie in dem Nachfolgewerk „Visible Learning for Teachers“ (2011) konkrete Techniken, die Lehrkräfte bei der Steigerung von Lernerfolgen unterstützen. Im Mittelpunkt stehen die Kompetenzen der Lehrkräfte und ihre Fähigkeit, das Lernen zu evaluieren.

[263] Hartung, Regina (et al.): Lehrerkompetenzen für heterogene Klassenzimmer. In: Herbert Quandt-Stiftung (Hrsg.): Bildung für Vielfalt. Umgang mit Differenzen lernen – Potenziale nutzen, Freiburg i.Br. 2015, S. 95.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

interkulturelle Fortbildungen für Ganztagsschulen und eine Fortbildungsreihe für Integrationsklassen durch.[264]

Einer aktuellen Studie[265] zufolge, die im Auftrag der Stiftung Mercator erstellt wurde, sind sowohl der Migrationshintergrund als auch die soziale Herkunft statistisch bedeutsame Größen, um bestehende Kompetenzunterschiede in der Grundschule zu erklären.

Die Studie „Große Vielfalt, weniger Chancen“, erarbeitet von der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, dokumentiert, dass den hohen Bildungsaspirationen von Menschen mit Migrationshintergrund häufig Barrieren entgegenstehen. 92 % der Eltern finden interkulturelle Kompetenzen bei Lehrkräften sehr wichtig bzw. wichtig, jedoch geben nur 60 % an, diese Kompetenzen in der Schule zu erleben.[266]

Der Grund für eine Benachteiligung oder Diskriminierung kann nicht immer eindeutig bzw. exklusiv durch die soziale oder ethnische Herkunft bestimmt werden. Wenn Lehrkräfte von sog. Normalitätserwartungen geleitet werden, d.h. beispielsweise die schulischen und sprachlichen Kompetenzen der Mittelschichtkinder mit Deutsch als Muttersprache als Normalfall sehen, kann das negative Effekte auf die Schullaufbahn von Kindern mit Migrationshintergrund haben. Wenn Ungleiches gleich behandelt wird, kann das Kinder und Jugendliche benachteiligen.[267] Studien zu individueller Diskriminierung in der Schule liegen für den Kompetenzerwerb kaum vor, wären aber vor allem mit Blick auf Stereotype Threat[268] und Erwartungseffekte aufschlussreich.[269] Es ist nicht belegt, dass Stereotype automatisch zu Diskriminierung führen. Vermutet wird, dass Stereotype langfristige Wirkungen haben können, darunter eine geringere Identifikation mit Bildungszielen und

---

[264] Vgl. http://www.ganztagsschulen.org/de/5895.php; http://www.ganztagsschulen.org/de/7334.php; http://www.ganztagsschulen.org/de/15952.php

[265] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Doppelt benachteiligt? Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem. Eine Expertise im Auftrag der Stiftung Mercator, Berlin 2016, S.19.

[266] Barz, Heiner (et al.): Große Vielfalt, weniger Chancen. Eine Studie über die Bildungserfahrungen und Bildungsziele von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland, Stiftung Mercator und Vodafone Stiftung, Essen, Düsseldorf 2015, S. 8.

[267] Diehl, Claudia / Fick, Patrick: Ethnische Diskriminierung im deutschen Bildungssystem. In: Diehl, Claudia (et al.) (Hrsg.): Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf. Mechanismen, Befunde, Debatten, Wiesbaden 2016, S. 251.

[268] Das Konzept „Stereotype Threat“ geht davon aus, dass Menschen negative Stereotype über ihre jeweilige Gruppe verinnerlichen und dass dadurch ihr Leistungspotenzial negativ beeinflusst wird.

[269] Diehl, Claudia / Fick, Patrick: Ethnische Diskriminierung im deutschen Bildungssystem. In: Diehl, Claudia (et al.) (Hrsg.): Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf. Mechanismen, Befunde, Debatten, Wiesbaden 2016, S. 259.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

folglich eine schlechtere Bildungsteilhabe.[270]

Im Bildungssystem sind für Integrationsprozesse neben den handelnden Personen auch die im Unterricht eingesetzten Lehr- und Lernmaterialien von Bedeutung. Am Beispiel von Schulbüchern lassen sich Normalitätserwartungen konkreter darstellen. So können stereotype Darstellungen von Menschen mit Migrationshintergrund in Schulbüchern – z.B. überwiegend in der Objekt- oder Opferrolle – Konsequenzen für den sozialen Status der Kinder haben. Allerdings ist noch nicht nachgewiesen, dass sich dies auf die Leistungen auswirkt.[271] Die Schulbuchstudie Migration und Integration, die von der Beauftragten in Auftrag gegeben und im März 2015 vorgestellt wurde, verfolgt das integrationspolitische Ziel, zur Verbesserung sowie Diskussion über eine angemessene und diskriminierungsfreie Darstellung der Themen Migration und Integration in Schulbüchern beizutragen. Im Anschluss an die Veröffentlichung der Studie richtete u.a. das nordrhein-westfälische Ministerium für Schule und Weiterbildung im Mai 2015 die Fachtagung „Diversity und Migration in Lernmitteln“ aus.[272] Im Oktober 2015 verabschiedete die KMK gemeinsam mit Migrantenorganisationen und Bildungsmedienverlagen die Erklärung „Darstellung von kultureller Vielfalt, Integration und Migration in Bildungsmedien“.[273] Mit dieser Erklärung ist ein weiterer wichtiger Schritt zur Verankerung interkultureller Vielfalt als gesellschaftlicher Selbstverständlichkeit in den Schulen erfolgt. Im März 2016 veranstaltete die Beauftragte gemeinsam mit der KMK eine Konferenz zum weiteren fachlichen Austausch über die Schulbuchstudie im Bundeskanzleramt.[274] Die Studie hat dazu beigetragen, eine Diskussion anzuregen und Akteure aus dem Bildungsbereich, darunter Kultusministerien der Länder, Lehrkräfte und Bildungsmedienverlage, für die interkulturelle Öffnung von Lehrmaterialien zu sensibilisieren.

Mit den Fragen gerechterer Zugänge zu Bildung und gleicher Aufstiegschancen hat sich

---

[270] Uslucan, Haci-Halil/ Yalcin, C. S.: Wechselwirkung zwischen Diskriminierung und Integration – Analyse bestehender Forschungsstände. Expertise des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI) im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Essen 2012, S. 33. http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Wechselwirkung_zw_Diskr_u_Integration.pdf?__blob=publicationFile.

[271] Ebd., S. 253.

[272] http://www.medienberatung.schulministerium.nrw.de/Medienberatung/Dokumentationen/2015/04_FT-Diversity-in-Lernmitteln.html.

[273] www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2015/2015_10_08-Darstellung-kultureller-Vielfalt.pdf.

[274] www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Allgemein/2016-01-13-schulbuchstudie.html.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

von 2011 bis 2015 der Forschungsschwerpunkt „Chancengerechtigkeit und Teilhabe. Sozialer Wandel und Strategien der Förderung“ befasst, den das BMBF im Rahmenprogramm zur Förderung der empirischen Bildungsforschung finanziert.[275] Insgesamt wurden 41 Projekte mit rund 11 Mio. € gefördert, die darauf abzielen, fundierte Erkenntnisse über Bildungsprozesse und ihre Rahmenbedingungen zu generieren und diese für Entscheidungen und Reformen im Bildungssystem zur Verfügung zu stellen. Der Abschlussbericht bündelt die Ergebnisse der Projekte und zeigt auf, dass die Bildungschancen von benachteiligten Kindern und Jugendlichen durch schulische sowie außerschulische Angebote verbessert werden können.[276] Die Ergebnisse sollen in die Entwicklung von Förderstrategien für die pädagogische Praxis einfließen und für die Aus- und Fortbildung des Fachpersonals in Bildungsinstitutionen nutzbar gemacht werden.

Um Informationen über Bildungsverläufe von der frühen Kindheit bis ins hohe Erwachsenenalter zu generieren und auszuwerten, hat das BMBF von 2009 bis 2013 das Nationale Bildungspanel (National Educational Panel Study – NEPS) innerhalb seines Rahmenprogramms zur Förderung der empirischen Bildungsforschung gefördert.[277] Seit 2014 wird das Nationale Bildungspanel im Leibniz-Institut für Bildungsverläufe e.V. weitergeführt. Analysiert wird anhand von Längsschnittdaten, welche Kompetenzen u.a. für das Erreichen von Bildungsabschlüssen zentral sind. NEPS ist die bisher größte breit angelegte empirische Längsschnittuntersuchung zu Bildungsprozessen und Kompetenzentwicklung in Deutschland. Dabei berücksichtigt NEPS bei der Erhebung über alle Bildungsetappen hinweg das Merkmal „Migrationshintergrund“.

Die KMK hat wie im 10. Lagebericht dargestellt in ihrer neu gefassten Empfehlung „Interkulturelle Bildung und Erziehung in der Schule“ im Dezember 2013 die Potenziale kultureller Vielfalt hervorgehoben. In diesem Zusammenhang wurden Eckpunkte für die Arbeit in den Schulen entwickelt, deren Umsetzung nun aufmerksam verfolgt werden sollte. Im selben Jahr hat die KMK mit Migrantenorganisationen eine gemeinsame Erklärung zur Bildungs- und Erziehungspartnerschaft von Schule und Eltern veröffentlicht. Mit dieser Erklärung wurde die gemeinsame Verantwortung von Schulen und Eltern für den Bildungserfolg von Kindern und Jugendlichen betont und der Wunsch nach einer

[275] www.bmbf.de/pub/Chancengerechtigkeit_und_Teilhabe.pdf

[276] Bundesministerium für Bildung und Forschung: Chancengerechtigkeit und Teilhabe. Ergebnisse aus der Forschung, März 2016, http://www.empirische-bildungsforschung-bmbf.de/media/content/BMBF_56_Chancengerechtigkeit_und_Teilhabe_BARRIEREFREI.pdf.

[277] www.neps-studie.de.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

stärkeren Einbeziehung der Eltern verdeutlicht.[278] Im Beschluss der KMK „Lehrerbildung für eine Schule der Vielfalt. Gemeinsame Empfehlung von Hochschulrektorenkonferenz und Kultusministerkonferenz“ von 2015[279] heißt es: „HRK und KMK fordern alle an der Lehrerbildung Beteiligten auf, ihrer Verantwortung für die notwendige institutionelle, konzeptionelle und inhaltliche Gestaltung der Lehrerbildung für eine Schule der Vielfalt nachzukommen. Sie vereinbaren, in geeigneten Zeitabständen den Stand der Umsetzung zu erfassen und zu reflektieren.“ Die Beauftragte begrüßt diese Erklärungen und Beschlüsse, die Wertschätzung gegenüber Vielfalt ausdrücken, und betont die Notwendigkeit einer regelmäßigen Evaluation, um die jeweilige Umsetzung zu gewährleisten.

Neben den staatlichen Akteuren liefern nicht zuletzt auch Stiftungen und Migrantenorganisationen wichtige Beiträge für notwendige Verbesserungen im Bildungssystem. Schwerpunkte sind insbesondere eine bessere Information von Eltern über das deutsche Bildungs- und Ausbildungssystem, verbindlichere und engere Elternbeteiligung sowie verstärkte Elternarbeit im Bildungsprozess. Stiftungen geben Impulse für die Bildungsforschung und fördern Schülerinnen und Schüler bzw. Studierende mit Migrationshintergrund über verschiedene Stipendien- und Talentförderprogramme.

2.2.8 Perspektiven

Investitionen in integrationsrelevante Maßnahmen und Innovationen im Bildungssystem sind angesichts einer immer stärker wachsenden kulturellen Vielfalt in den Klassenzimmern auch zukünftig dringend geboten. Geringere Bildungserfolge führen häufiger zu verzögerten Schullaufbahnen und entsprechend geringeren Ausbildungschancen und -beteiligung. Solche mangelnden Zukunftsperspektiven sind nicht allein für die jungen Menschen untragbar. Sie bedrohen auch die künftige Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme. Hinsichtlich der Integrationseffekte im Bildungssystem ist zu berücksichtigen, dass sich bildungspolitische Anstrengungen und Reformen in aller Regel erst auf mittlere und längere Sicht in den Bildungsdaten niederschlagen. Angesichts der bestehenden Rückstände, die aufzuholen sind, müssen diese Anstrengungen daher mit Nachdruck weiterverfolgt werden. Voraussetzung für einen starken gesellschaftlichen Zusammenhalt ist die Chancengleichheit aller Menschen,

[278] KMK / GWK: Aufstieg durch Bildung. Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland. Bericht zur Umsetzung, Berlin, Bonn 2015, S. 24.

[279] http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2015/2015_03_12-Schule-der-Vielfalt.pdf.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

ob mit oder ohne Migrationshintergrund. Hier setzt das Schwerpunktjahr der Beauftragten 2016 „Teil haben, Teil sein: Partizipation in der Einwanderungsgesellschaft“ an. Im Bündnis mit verschiedenen Partnern werden Projekte angestoßen, die die gesellschaftliche Teilhabe unterstützen und einfordern. Die Fachkonferenz „Nach der Flucht: Bildungspartizipation neu zugewanderter Kinder und Jugendlicher“ an der Stiftung Universität Hildesheim am 22. April 2016 stellt einen Beitrag zum Themenjahr der Beauftragten dar. Aus Sicht der Beauftragten ist es unumgänglich, dass alle in Deutschland lebenden Kinder und Jugendlichen am schulischen Bildungsangebot teilnehmen und diejenigen mit Integrationsbedarf entsprechend unterstützt werden.

2.3 Elternbeteiligung und Elternbildung

Für mehr Teilhabe und eine Angleichung von Chancen für die Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in der Kindertagesbetreuung und Schule ist eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von Eltern und Bildungsinstitutionen unerlässlich. Studien konnten mehrfach die Bedeutung elterlicher und familiärer Ressourcen, den Einfluss der Eltern auf den Bildungsverlauf der Kinder und die Bildungsambitionen bzw. das vorhandene Bildungsinteresse der Eltern belegen.[280] Da die Aufgabe zur Erziehung und Bildung von Kindern jedoch in geteilter elterlicher und öffentlicher Verantwortung erfüllt wird, bedarf es einer guten regelhaften Verschränkung von Eltern und Kita bzw. Eltern und Schule. Elternbeteiligung setzt einerseits voraus, dass Eltern umfassend informiert sind sowie das Interesse und die Bereitschaft zur aktiven Beteiligung aufbringen. Andererseits müssen die Bildungsinstitutionen die strukturellen Rahmenbedingungen so gestalten, dass Eltern im erforderlichen Umfang am Bildungsgeschehen teilhaben können.

Im Wesentlichen geht es dabei um diejenigen Eltern, die keine spezifischen Kenntnisse des Bildungssystems haben und/oder nur über geringe sprachliche und kommunikative Kompetenz verfügen. Für deren Kinder müssen Nachteile im Bildungsverlauf verhindert und Bildungsungleichheit abgebaut werden. Daher bestehen wichtige bildungspolitische Aufgaben darin,

- Elternkompetenzen für die Bildungsbegleitung ihrer Kinder zu stärken und Informationen zum deutschen Bildungssystem kultursensibel zu vermitteln,
- interkulturelle Kompetenzen der Akteure in den Bildungsinstitutionen zu fördern und Zugänge für Eltern zu schaffen sowie
- hinreichende Ressourcen für eine strukturell verankerte und flächendeckende

[280] Vgl. 10. Lagebericht Kap. III.3

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Kooperation von Elternhaus und Bildungseinrichtung bereitzustellen.

Wichtige Impulse für die Entwicklung einer intensiveren Elternbeteiligung in Kita und Schule konnte ein zweijähriges Forschungsprojekt der Vodafone Stiftung Deutschland und des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) aus dem Jahr 2015 geben.[281] Mit den Studien wurden vorhandene Potenziale sowie notwendige Strukturbedingungen und Entwicklungen dargelegt. In der Bilanz des Projekts wird festgestellt, dass das Ziel eines flächendeckenden und qualitätsgesicherten Angebots und einer interkulturellen Öffnung noch nicht erreicht ist.[282] Die Beauftragte unterstützt die Einschätzung des SVR, dass die Bildungsinstitutionen mehr Unterstützung dabei brauchen, die erforderlichen Erziehungs- und Bildungspartnerschaften mit den Eltern aufzubauen. So stellen die vorhandenen rechtlichen Rahmenbedingungen für die Elternbeteiligung in Kindertageseinrichtungen und Schulen zwar eine wichtige Grundlage dar; Länder und Kommunen müssen Kitas und Schulen aber finanziell und personell auch so ausstatten, dass Elternarbeit als zusätzliche und zeitaufwändige Aufgabe bewältigt werden kann. Außerdem ist es von entscheidender Bedeutung, dass die pädagogischen Fachkräfte in den Kindertageseinrichtungen sowie die Lehrkräfte und sozialpädagogischen Kräfte an Schulen in der Aus- und Fortbildung intensiv auf die Umsetzung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Eltern vorbereitet werden.

Das Engagement der Eltern ist entweder vorhanden oder kann mit geeigneten Angeboten aktiviert werden. Vor dem Hintergrund dieses Potenzials ist ein breites Spektrum an Angeboten zur Arbeit mit Eltern mit Migrationshintergrund entwickelt worden, das allerdings aufgrund fehlender Daten im Detail nicht darstellbar ist. Es ist auch nicht bekannt, wie viele Eltern welche Hilfe und Unterstützung in Anspruch nehmen und wie Eltern mit Migrationshintergrund die Angebote nutzen.

Maßgebend für eine stärkere regelhafte Zusammenarbeit von Eltern und Kita bzw. Eltern und Schule sind die von den Ländern verantworteten rechtlichen Rahmenbedingungen, die für den Bereich der schulischen Bildung die Mitwirkung der Elternschaft und die Einrichtung von Elternvertretungen regeln. Einige Schulgesetze sehen explizit vor, dass Eltern mit Migrationshintergrund ihrer Zahl entsprechend angemessen in den Elterngremien vertreten sind.[283] Die Zusammenarbeit zwischen Eltern und Schule bzw.

---

[281] Die Bilanz zum Forschungsprojekt und die Veröffentlichungen der Studien sind online verfügbar unter: http://www.svr-migration.de/presse/presse-forschung/kooperative-elternarbeit-ausbauen-fuer-bessere-integration-und-chancengleichheit/ (Zugriff am 05.07.2016).

[282] Ebd.

[283] Vgl.: Niedersächsisches Schulgesetz § 88 (3) und § 90 (2) sowie Hessisches Schulgesetz § 109.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Lehrkräften muss den Erziehungsvorrang der Eltern und den öffentlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schulen berücksichtigen. Mittels Bildungs- und Erziehungsvereinbarungen regeln die Schulgesetze die gegenseitige Information, die Beratung der Eltern in Erziehungs-, Bildungs- und Unterrichtsfragen, die Entscheidungsfreiheit hinsichtlich weiterführender Schulen sowie die gemeinsame Verständigung von Schule, Schülerinnen und Schülern sowie Eltern auf Erziehungsziele und -grundsätze. Für eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Schulen und Eltern mit Migrationshintergrund ist ein Konsens zu den jeweiligen Aufgaben und Verantwortungsbereichen notwendig. Hierzu wurde bereits 2007 von der Ständigen Konferenz der Kultusminister (KMK) und von Vertretern der Organisationen von Menschen mit Migrationshintergrund eine erste gemeinsame Erklärung „Integration als Chance – gemeinsam für mehr Chancengerechtigkeit“ verabschiedet.[284] 2013 haben die KMK und Migrantenorganisationen in einer Folgeerklärung das Ziel bekräftigt, durch intensivierte Bildungs- und Erziehungspartnerschaften zwischen Schulen und Eltern die Bildungschancen aller Kinder und Jugendlichen zu verbessern.[285] Die Länder verpflichten sich mit dieser Erklärung, die Schulen unter Beteiligung der Migrantenorganisationen darin zu unterstützen, Konzepte einer interkulturellen Elternbeteiligung zu entwickeln und umzusetzen. Aus Sicht der Beauftragten ist es zu begrüßen, dass die vereinbarten Ziele und Maßnahmen von den Beteiligten regelmäßig überprüft werden sollen.

Bund, Länder und Kommunen, freie Träger der Wohlfahrtspflege, Stiftungen und Migrantenorganisationen haben in den vergangenen Jahren eine große Zahl an Programmen und Initiativen aufgelegt bzw. gestartet, um Elternarbeit zu intensivieren und Eltern in ihren Erziehungskompetenzen zu unterstützen. So finanzierte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) von 2011 bis 2014 das Bundesprogramm „Elternchance ist Kinderchance — Elternbegleitung der Bildungsverläufe der Kinder“. Es zielte darauf ab, Eltern bei den Lern- und Bildungswegen ihrer Kinder im Alltag zu begleiten. 6.000 frühpädagogische Fachkräfte aus Kitas, Mehrgenerationenhäusern und anderen Einrichtungen der Familienbildung wurden zu Elternbegleiterinnen und -begleitern weiterqualifiziert. Seit dem Jahr 2015 setzt das BMFSFJ mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) die Weiterentwicklung dieses Programms unter dem Titel „Elternchance II – Familien früh für Bildung gewinnen“ um.[286] Das neue Programm zielt darauf, Eltern bei den Lern- und Bildungswegen ihrer Kinder im

[284] https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2007/2007_12_13-Integration.pdf (Zugriff am 06.07.2016).

[285] https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2013/2013_10_10-Bildungs-und-Erziehungspartnerschaft.pdf (Zugriff am 06.07.2016).

[286] http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/familie,did=169108.html (Zugriff am 05.07.2016).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Alltag zu begleiten. Bis zum Jahr 2020 werden weitere 9.000 Fachkräfte der Familienbildung zu Elternbegleiterinnen und Elternbegleitern qualifiziert, um Eltern bei den Bildungsentscheidungen und der frühen Förderung ihrer Kinder als Vertrauenspersonen kompetent unterstützen zu können.

Im Zuge der Zuwanderung vieler geflüchteter Familien wurde 2016 im Programm „Elternchance II“ ein neuer Schwerpunkt auf die Bildungsbeteiligung dieser Zielgruppe gelegt. Elternbegleiterinnen und Elternbegleiter arbeiten zunehmend mit geflüchteten Familien, die sie bei der Integration unterstützen. Diese Arbeit erfordert spezifisches Wissen über den besonderen Unterstützungsbedarf dieser Familien und über notwendige Kooperationen mit lokalen Akteuren der Flüchtlingshilfe. Dazu erhalten Elternbegleiterinnen und Elternbegleiter in bundesweit an ca. 30 Standorten stattfindenden Workshops Informationen zu den Themen Asyl, Flucht und gesellschaftliche Integration.[287]

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat im Handlungsfeld „Stärkung der Erziehungskompetenz von Eltern mit Migrationshintergrund“ in den Jahren 2011 bis 2014 ebenfalls 72 Einzelprojekte gefördert, in denen Migrantenorganisationen entsprechende Angebote für Eltern mit Migrationshintergrund erfolgreich umsetzen konnten. Innerhalb der Projekte wurden hierzu beispielsweise Informationsveranstaltungen und Gesprächskreise für Eltern zu Fragen der Erziehung (z.B. Elternseminare, hinführende und begleitende Elternarbeit an Kitas) sowie über das Schulsystem, Ausbildungs- und Berufsmöglichkeiten durchgeführt.[288] Die Beauftragte begrüßt, dass das BAMF im Auftrag des Bundesministeriums des Innern (BMI) ab dem Jahr 2017 Projekte fördern wird, die geflüchteten Eltern Zugänge zur Elternarbeit eröffnen sollen.[289]

In Ländern und Kommunen existieren darüber hinaus zahlreiche weitere Projekte und Programme in unterschiedlicher Trägerschaft, die an Kindertageseinrichtungen, Familienzentren, Mehrgenerationenhäuser oder Bildungseinrichtungen gekoppelt sind und häufig mehrere Akteure aus Betreuungs- und Bildungseinrichtungen sowie der Kinder-

---

[287] https://www.elternchance.de/ (Zugriff am 16.11.2016).
Für die Arbeit mit geflüchteten Familien wurde ein Handlungsleitfaden „Flucht und Integration“ erarbeitet. Siehe: https://www.elternchance.de/fileadmin/elternchance/dokumente/Leitfaden_Integration_Gefluechteter_Familien_2016_04_29.pdf. (Zugriff am 16.11.2016).

[288] Siehe Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Projektjahrbuch 2014. Potenziale nutzen – Integration fördern, unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/projektjahrbuch-2014.html (Zugriff am 05.07.2016).

[289] Vgl. https://www.bamf.de/DE/Infothek/Projekttraeger/Integrationsprojekte/Antragsverfahren/antragsverfahren.html (Zugriff am 05.07.2016).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

und Jugendarbeit einbeziehen. Dabei sind die Konzepte, Zielrichtungen und die praktische Ausgestaltung der unterstützenden Angebote für Eltern vielfältig. Dazu gehören Elternbildung, -beratung und -anleitung, die Einbindung von Eltern mit Migrationshintergrund als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren oder Lotsinnen und Lotsen sowie die enge Beteiligung der Eltern am Bildungsgeschehen. Beispielsweise ist hier das Modell der Stadtteilmütter bzw. Nachbarschaftsmütter zu nennen (z.B. in Berlin, Hamburg, Dortmund), das zunehmende Verbreitung findet. In Nordrhein-Westfalen werden die Programme „Griffbereit", „Rucksack-Kita" und „Rucksack-Schule" der Kommunalen Integrationszentren seit einigen Jahren erfolgreich durchgeführt, in denen die Themen „Durchgängige sprachliche Bildung" und „Zusammenarbeit mit Eltern" einen besonderen Stellenwert erhalten.[290] Diese Programme sind mittlerweile in vielen Kommunen anderer Bundesländer adaptiert worden. Weitere Beispiele sind die bundesweit vertretenen Programme der IMPULS Deutschland Stiftung e.V. „Opstapje" für Eltern mit Kindern unter drei Jahren, „HIPPY Kids 3" für Eltern mit dreijährigen Kindern und „HIPPY" für Eltern mit Kindern zwischen vier und sieben Jahren.[291] Gemeinhin verfolgen alle Programme das Ziel, Eltern so früh wie möglich als Partner der Erziehung und Bildung einzubinden.

Auch zahlreiche Migrantenorganisationen führen seit Jahren Angebote für Eltern durch. Mit verschiedenen methodischen Ansätzen werden Eltern in erster Linie über das deutsche Bildungs- und Ausbildungssystem informiert, in ihrer Erziehungskompetenz gestärkt und hinsichtlich ihrer Möglichkeiten, den Bildungsprozess ihrer Kinder aktiv zu begleiten, beraten und angeleitet. Eine Gesamtübersicht dieser Projekte und Initiativen ist bislang allerdings nicht verfügbar.

Auf Bundes- und Länderebene sind Strukturen entstanden, die eine Vernetzung der Akteure zum Zwecke der Interessenvertretung sowie den Erfahrungs- und Wissenstransfer ermöglichen. Exemplarisch werden hier für die Landesebene das „Elternnetzwerk NRW. Integration miteinander e.V." und das „MigrantenElternNetzwerk" in Niedersachsen (MEN) genannt.[292] Die Netzwerke verfolgen das Ziel, über die Unterstützung von Eltern mittelbar die Bildungssituation der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu verbessern und so zu Chancengerechtigkeit beizutragen. Als Dachverband auf Bundesebene fungieren die Föderation türkischer Elternvereine in Deutschland e.V. (FÖTED), der Bund der spanischen Elternvereine e.V. und der

[290] http://www.kommunale-integrationszentren-nrw.de/handlungsfelder (Zugriff am 06.07.2016).

[291] http://www.impuls-familienbildung.de/ (Zugriff am 06.07.2016).

[292] Nähere Informationen unter: http://www.elternnetzwerk-nrw.de/ sowie http://www.men-nds.de/ (Zugriff jeweils am 06.07.2016).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bundesverband russischsprachiger Eltern e.V. (BVRE).

2.3.1 Herausforderungen

Obgleich viele Migrantenorganisationen mit ihren Elternprojekten wertvolle Hilfe und Unterstützung anbieten, steht das Engagement seit Jahren vor der Herausforderung, die Arbeit auf Basis befristeter Projektmittel finanziell sicherstellen zu müssen. Bislang fehlt es an einer – auch aus Sicht der Beauftragten erforderlichen und wünschenswerten – langfristigen Absicherung dieses wichtigen Engagements für Eltern.

Überdies hält es die Beauftragte für erforderlich, dass die Forschung zu Fragestellungen intensiviert wird, die die Nutzung bestehender Angebote betreffen. Es ist in diesem Sinne zu begrüßen, dass die Bertelsmann Stiftung im Rahmen des Projekts „Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken“ mit weiterer Forschung die Barrieren an der Schnittstelle von Elternhaus und Bildungsinstitution aufdecken will.[293]

[293] Nähere Informationen unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/familie-und-bildung-politik-vom-kind-aus-denken/ (Zugriff am 05.07.2016). Siehe auch: Betz, Tanja (im Auftrag der Bertelsmann Stiftung): Das Ideal der Bildungs- und Erziehungspartnerschaft. Kritische Fragen an eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Kindertageseinrichtungen, Grundschulen und Familien, Gütersloh 2015.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

2.4 Berufliche Bildung

2.4.1 Ausgangssituation

Von der verbesserten Situation auf dem Ausbildungsmarkt profitieren Jugendliche mit Migrationshintergrund nach wie vor zu wenig. Zwar sind – wie im Kapitel II 2.2 dargestellt – für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im Bereich der schulischen Bildung insgesamt Fortschritte zu verzeichnen. Deutlich ist aber auch: Bessere schulische Abschlüsse bei jungen Menschen mit Migrationshintergrund führen nicht automatisch zu einer besseren Beteiligung am Ausbildungsmarkt. Der Übergang in eine betriebliche Ausbildung gelingt ihnen im Vergleich zu Jugendlichen ohne Migrationshintergrund nach wie vor seltener und mit erheblicher Verzögerung. Zudem münden sie doppelt so oft in Maßnahmen des Übergangsbereichs.[294] Zahlreiche Untersuchungen weisen darauf hin, dass hier eine Chancenungleichheit vorliegt, die sich weder ausschließlich auf geringere schulische Leistungen oder die soziale Lage noch auf abweichende Berufswegplanungen bzw. abweichendes Bewerbungsverhalten zurückführen lässt. Es erscheint in dieser Frage sinnvoll die Auswahlprozesse bei der Ausbildungsplatzvergabe näher zu betrachten.

Bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund stagniert die Einmündungsquote in eine betriebliche Ausbildung, während ihr Anteil an den sog. Altbewerbern verringert werden konnte. Nach wie vor besitzen junge Erwachsene mit Migrationshintergrund aber doppelt so häufig keinen beruflichen Abschluss wie jene ohne Migrationshintergrund. Dabei handelt es sich keineswegs nur um ein arbeitsmarktpolitisches Problem. Mangelnde berufliche Qualifikation hat weitreichende Folgen wie niedrig qualifizierte Beschäftigung, höhere Arbeitslosigkeit und damit einhergehend stärkeren Ausschluss von gesellschaftlicher Teilhabe. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen hat die Beauftragte im Jahr 2014 das Thema Ausbildung als Schwerpunkt ihrer Arbeit gewählt. Dabei standen vier Ziele im Mittelpunkt: die Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen insgesamt und im Besonderen von denen mit Migrationshintergrund erhöhen, mehr Unternehmen für Ausbildung gewinnen, interkulturelle Sensibilität bei der Bewerberauswahl stärken und Diskriminierung bekämpfen. Der Schwerpunkt Ausbildung war 2014 auch das zentrale Thema beim Integrationsgipfel der Bundeskanzlerin sowie der Bundeskonferenz aller Integrationsbeauftragten von Ländern und Kommunen.

[294] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 176.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die zur Verfügung stehenden Daten zur aktuellen Lage auf dem Ausbildungsmarkt können aufgrund unterschiedlicher Definitionsgrundlagen in ihren Aussagen voneinander abweichen und werden daher in den folgenden Darstellungen jeweils einzeln betrachtet.[295] Wie die amtliche Schulstatistik berücksichtigt die Berufsbildungsstatistik bislang nicht den Migrationshintergrund, sondern ausschließlich die Staatsangehörigkeit. Dies hat zur Folge, dass in diesen Statistiken nur Teilgruppen der jungen Menschen mit Migrationshintergrund ausgewiesen werden. Hinsichtlich der erreichten Abschlüsse sowie beim Zugang zu beruflicher Bildung bestehen für junge Menschen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit weiterhin deutliche Disparitäten.[296]

Nach Angaben des Mikrozensus 2015 hat in der Ausbildungszielgruppe der 15- bis 19-Jährigen jeder vierte Jugendliche in Deutschland einen Migrationshintergrund (28,5 %, das entspricht etwa 1,1 Mio. Personen). Dabei ist zu beachten, dass der Mikrozensus unter dem Merkmal „Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn“ Personen mit deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit berücksichtigt.[297] Die Ergebnisse sowohl der Berufsbildungsstatistik als auch des Mikrozensus weisen übereinstimmend aus, dass die Anstrengungen zur Verbesserung der Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund verstärkt werden müssen. Dies gilt insbesondere

---

[295] Bezogen auf die berufliche Bildung sind im Wesentlichen Daten der Berufsbildungsstatistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder relevant. Dabei handelt es sich um eine Totalerhebung statistischer Daten über die duale Berufsausbildung nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) bzw. Handwerksordnung (HwO). Die Erhebung erfolgt jährlich, das Berichtsjahr bezieht sich jeweils auf ein Kalenderjahr. Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) erhält diese Daten zur Erstellung des Berufsbildungsberichts und für die Berufsbildungsforschung. Veröffentlicht werden ausgewertete Daten im Datenreport zum Berufsbildungsbericht. Darüber hinaus veröffentlicht das BIBB auf der Grundlage der BA/BIBB-Bewerberbefragung Ergebnisse zum Übergang Schule - Ausbildung. Dabei handelt es sich um eine postalische Stichprobenuntersuchung von Jugendlichen, die bei der Berufsberatung der Bundesagentur für Arbeit (BA) als Ausbildungsstellenbewerberinnen und -bewerber registriert waren. Die Befragung wird nach Abschluss des Vermittlungsjahrs (30.09.) in der Regel alle zwei Jahre durchgeführt mit dem Ziel, die Daten der amtlichen Statistik durch zusätzliche Informationen zu ergänzen. In der Befragung können in differenzierterer Form Strukturmerkmale wie der Migrationshintergrund berücksichtigt werden. Zudem wurde mit dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung finanzierten Projekt zur integrierten Ausbildungsberichterstattung (iABE) des BIBB ein System entwickelt, welches das Ausbildungsverhalten von Jugendlichen im Anschluss an die Sekundarstufe I sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene vollständig und systematisch darstellt. Die Daten stammen von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder sowie der BA.

[296] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 175 f.

[297] Sowohl die Schulstatistik als auch die Berufsbildungsstatistik erfassen die Staatsangehörigkeit und nicht den Migrationshintergrund, d.h., hier werden nur Teilgruppen der jungen Menschen mit Migrationshintergrund ausgewiesen. Vgl. Darstellung der Datenlage im Kapitel II 2.2.3.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, der wachsenden Herausforderung von Betrieben, Ausbildungsstellen zu besetzen, und regionaler Disparitäten zwischen Angebot und Nachfrage. Die Beauftragte sieht hier eine wesentliche Aufgabe für die Allianz für Aus- und Weiterbildung.

2.4.2 Beteiligung von geflüchteten jungen Menschen an der beruflichen Bildung

Unbeschadet der bereits geleisteten enormen Anstrengungen zur Bewältigung der Flüchtlingssituation müssen alle relevanten Akteure weiterhin dazu beitragen, Flüchtlingen mit Bleibeperspektive in Deutschland Lebens- und Einwanderungsperspektiven zu eröffnen. In diesem längerfristig angelegten Prozess kommt der Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung aller geflüchteten Kinder und Jugendlichen eine zentrale Rolle zu.

Im Jahr 2015 waren Schätzungen zufolge rund 55,9 % der Personen, die einen Antrag auf Asyl gestellt haben, unter 25 Jahre.[298] Für die berufliche Bildung ergibt sich daraus die Aufgabe, Maßnahmen und Konzepte zur Berufsorientierung, -vorbereitung und -ausbildung sowie zur Nachqualifizierung entsprechend anzupassen oder vorzubereiten. Wie auch im schulischen Bereich ist die Gruppe der Flüchtlinge sehr heterogen, insbesondere im Hinblick auf die Sprachkompetenzen, die individuellen Bildungsvoraussetzungen, Fähigkeiten und entsprechenden Förderbedarfe. Darauf muss das Berufsbildungssystem eingehen, ohne Qualitätsstandards der Berufsbildung zu verringern.[299] Aktuell kann eingeschätzt werden, dass insbesondere die Kultusverwaltungen der Länder hier schnell und unbürokratisch reagiert und insbesondere vorbereitende Programme zur Integration in die berufliche Bildung aufgelegt haben. Beispielhaft wird auf die Einführung der dualisierten Ausbildungsvorbereitung (AVDual) in Hamburg[300] und das bayerische Programm der Berufsintegrationsklassen[301] verwiesen.

Hinsichtlich der besseren Ausbildungsbeteiligung Geflüchteter begrüßt die Beauftragte das vom Bundestag beschlossene Integrationsgesetz als einen ersten wichtigen Schritt. Insbesondere für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive werden die

---

[298] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Bundesamt in Zahlen 2015 – Asyl, Nürnberg 2016, S. 18. Online unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015-asyl.html?nn=1367528.

[299] Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2016, Berlin, S. 8.

[300] Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Drucksache 21/4655, Hamburg 2016. Online unter: https://kleineanfragen.de/hamburg/21/4655-nachfrage-zu-drs-21-4383-beschulung-von-jugendlichen-in-vorbereitungsklassen-an-beruflichen-schulen-in-hamburg.txt.

[301] Weitere Informationen unter: https://www.km.bayern.de/eltern/meldung/3755/junge-asylbewerber-und-fluechtlinge-koennen-in-ganz-bayern-berufsintegrationsklassen-besuchen.html.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Fördermaßnahmen des SGB III befristet geöffnet (z.B. die Berufsausbildungsbeihilfe, die ausbildungsbegleitenden Hilfen und die Assistierte Ausbildung). Die Beauftragte regt weiterhin aus integrationspolitischer Sicht an, neben der für die Ausbildungsförderung nach dem SGB III gefundenen Lösung auch eine tragfähige Finanzierungsmöglichkeit für entsprechend betroffene Asylsuchende zu eröffnen, die eine in den Anwendungsbereich des BAföG fallende Ausbildung absolvieren wollen. Andernfalls wird riskiert, dass Asylsuchenden mit guter Bleibeperspektive der Weg zum Studium oder zur Ausbildung an beruflichen Schulen versperrt wird. Für junge Menschen mit einer Duldung wird die Perspektive für eine berufliche Ausbildung deutlich verbessert. Bei der Berufsausbildung wird mit der sog. 3+2-Regelung ein neuer Duldungsanspruch geschaffen, d.h., die Betroffenen erhalten künftig eine Duldung nicht nur für die gesamte Dauer der Ausbildung, sondern ggf. auch im Anschluss daran für weitere sechs Monate, um eine ausbildungsadäquate Stelle zu finden. Wer nach der Ausbildung übernommen wird oder einen Arbeitsplatz findet, bekommt eine Aufenthaltserlaubnis für zwei weitere Jahre[302]. Das muss nun in den Ländern konsequent umgesetzt werden.

Der Bund unterstützt die frühe Berufsorientierung und Begleitung junger Flüchtlinge zu einem Ausbildungsplatz u.a. über die Angebote der „Bildungsketten“ sowie die Koordinierungsstellen „Ausbildung und Migration“ des KAUSA-Netzwerks. Die Zahl der KAUSA-Stellen wird mehr als verdoppelt und insbesondere in Ballungsgebieten zum ersten Mal auch in den neuen Bundesländern ausgebaut. Kooperationspartner sind das Bundesinstitut für berufliche Bildung (BIBB), Kammern und Bildungswerke. Zudem führt das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gemeinsam mit dem BIBB zwei Fortbildungsprojekte zu interkultureller Kompetenz und Ausbildung durch. Zum einen wird eine einjährige Seminarreihe nach dem „blended learning“-Prinzip über das Berufsorientierungsprogramm angeboten. Zum andern wird ein offen zugängliches Angebot über die BIBB-eigene Onlineplattformüberaus[303] bereitgestellt.

Mit den folgenden Maßnahmen unterstützt die Bundesagentur für Arbeit (BA) gezielt junge Flüchtlinge: Im Rahmen des Programms PerF werden Flüchtlinge drei Monate lang von einem Maßnahmenträger betreut und lernen u.a. berufsbezogen Deutsch. Zudem erfolgt als erste Orientierung eine ausführliche Beratung zum deutschen Arbeitsmarkt

---

[302] Vgl. Informationen zu rechtlichen Fragen in Kapitel III Rechtsentwicklung

[303] Aus den Angeboten GPC, LänderAktiv und qualiboXX wurde die neue Fachstelle „Übergänge in Ausbildung und Beruf“, kurz: überaus. Weitere Informationen unter: https://www.ueberaus.de/wws/9.php#/wws/index.php?sid=412622757564111601479476647665 50

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

sowie zu den Möglichkeiten der Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse.[304] Darüber hinaus sollen mit PerjuF junge Flüchtlinge Orientierung im deutschen Ausbildungs- und Beschäftigungssystem erhalten und in die Lage versetzt werden, eigenständig eine Berufswahl zu treffen und vorrangig eine Ausbildung aufzunehmen.[305] Das BMBF hat gemeinsam mit der BA und ZDH die Qualifizierungsinitiative „Wege in Ausbildung für Flüchtlinge“ gestartet, in der im Anschluss an PerjuF das BMBF eine vertiefte Berufsorientierung für Flüchtlinge anbietet (BOF), um bis zu 10.000 Flüchtlinge für eine Ausbildung im Handwerk vorzubereiten.[306]

Damit der Zugang zur dualen Ausbildung gelingt, sind erhebliche Anstrengungen von Wirtschaft und Sozialpartnern, aber auch von Bund und Ländern erforderlich. Die Allianz für Aus- und Weiterbildung als Zusammenschluss dieser Akteure hat sich dieser zentralen Aufgabe angenommen und im September 2015 erste Maßnahmen für die Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Arbeitsmarkt abgestimmt.[307] Die Mitglieder der Allianz unterstützen einheimische wie geflüchtete Menschen auf dem Weg in die duale Ausbildung.

Experten argumentieren, dass die Bildungsgänge des Übergangsbereichs aktuell einen wichtigen Beitrag zur Integration der geflüchteten jungen Menschen in die berufliche Bildung leisten. Sie empfehlen, diese Angebote vor allem mit sprachlicher Qualifizierung sowie beruflicher Orientierung zu kombinieren.[308] Die Teilnehmerzahl im Übergangsbereich ist im Vergleich zum Vorjahr um 7,2 % gewachsen. Dieser Anstieg ist laut Berufsbildungsbericht 2016 und dem Statistischen Bundesamt vor allem auf die zunehmende Zahl von jungen Flüchtlingen bzw. Zugewanderten zurückzuführen. 2015 begannen insgesamt 270.783 junge Menschen eine Maßnahme im Übergangsbereich

---

[304] https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mjk5/~edisp/l6019022dstbai819996.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI820002.

[305] https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/ArbeitundBeruf/ArbeitsJobsuche/ArbeitinDeutschland/Asylbewerber/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI819893.

[306] https://www.berufsorientierungsprogramm.de/de/berufsorientierung-fuer-fluechtlinge-1782.html

[307] Für Informationen zur Allianz für Aus- und Weiterbildung siehe weiter unten / Kapitel 2.4.4.3. Für nähere Informationen zu den Maßnahmen siehe:
Allianz für Aus- und Weiterbildung: Gemeinsam für Perspektiven von Flüchtlingen, 2015. Online unter: http://www.aus-und-weiterbildungsallianz.de/AAW/Redaktion/DE/Downloads/gemeinsam-fuer-perspektiven-von-fluechtlingen.pdf;jsessionid=E8645B7AF3F2DF371F5022E0219F2FFE?__blob=publicationFile&v=2.

[308] Granato, Mona (et al.): Wege zur Integration von jungen Geflüchteten in die berufliche Bildung – Stärken der dualen Berufsausbildung in Deutschland nutzen, Task Force Flüchtlinge, Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Bonn 2016, S. 6.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

und brauchen den Anschluss an eine Ausbildung.[309]

2.4.3 Übergang Schule-Beruf

Die aktuelle BA/BIBB-Bewerberbefragung 2014 bestätigt die Ergebnisse früherer Studien, nach denen Jugendlichen mit Migrationshintergrund insgesamt deutlich schlechtere Chancen haben, nach Abschluss der Schule einen Ausbildungsplatz zu erhalten als Jugendliche ohne Migrationshintergrund. Der Zugang zu einer dualen Ausbildung hängt insbesondere vom erreichten Schulabschluss und den Noten des Abschlusszeugnisses ab. Jugendliche mit Migrationshintergrund erreichen aufgrund ihrer sozioökonomisch ungünstigeren Ausgangslage oft deutlich geringere schulische Qualifikationen als ihre Altersgenossen ohne Migrationshintergrund.[310] Das erschwert ihren Übergang in eine Ausbildung erheblich. Allerdings sind nicht nur schulische Qualifikationen ausschlaggebend. Selbst unter Berücksichtigung des Schulabschlusses sind die Chancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, direkt in eine betriebliche Ausbildung zu münden, geringer.[311]

Die geringere Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund kann daher nicht ausschließlich mit Faktoren wie Schulabschluss, Wohnort oder Elternhaus erklärt werden.[312] Die BA/BIBB-Bewerberbefragung bezieht sich auf die knapp 480.000 bei der BA gemeldeten Bewerberinnen und Bewerber des Ausbildungsjahrs 2013/2014, die nach Einschätzung der BA über die notwendige Ausbildungsreife und Berufseignung für eine duale Berufsausbildung verfügten.[313] Von den Bewerberinnen und Bewerbern hatten 26 % einen Migrationshintergrund, von diesen wiederum besitzen knapp zwei Drittel die deutsche Staatsangehörigkeit.[314] In der Analyse wird zudem nach Herkunftsgruppen differenziert.

In der Berufswahl und in Bewerbungsprozessen verhalten sich Jugendliche mit und ohne Migrationshintergrund im Wesentlichen gleich. Allgemein ist eine stärkere Orientierung

---

[309] Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2016, Berlin, S. 58 f., sowie Pressemitteilung des Statistischen Bundesamts vom 04.03.2016, online unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/03/PD16_073_212pdf.

[310] Vgl. Kapitel II 2.2.4

[311] Vgl. BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2016, Bonn 2016, S. 196.

[312] Beicht, Ursula / Gei, Julia: Ausbildungschancen junger Migranten und Migrantinnen unterschiedlicher Herkunftsregionen. BIBB-Report, Heft 3/2015, Oktober 2015.

[313] https://www.bibb.de/de/35459.php

[314] Vgl. BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2016, Bonn 2016, S. 196 sowie Beicht, Ursula / Gei, Julia: Ausbildungschancen junger Migranten und Migrantinnen unterschiedlicher Herkunftsregionen. BIBB-Report, Heft 3/2015, Oktober 2015, S. 5.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

von Jugendlichen mit Migrationshintergrund hin zu schulischen (Berufs-)Bildungsgängen zu beobachten. Gemäß den BIBB-Untersuchungen des Bewerberverhaltens liegen die Gründe für die geringeren Chancen auf eine Einmündung in eine berufliche Ausbildung dieser Jugendlichen allerdings nicht, wie häufig angenommen, in einer unzureichenden Bildungsorientierung oder einer weniger intensiven Ausbildungsplatzsuche. Das Bewerbungsverhalten von Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund zeigt laut BA/BIBB-Bewerberbefragung nur wenige Abweichungen; diese weisen auf größere Bewerbungsanstrengungen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund hin. So erkundigten sie sich bei mehr Betrieben bezüglich bestehender Ausbildungsangebote (41 % gegenüber 36 % von Jugendlichen ohne Migrationshintergrund). Sie nehmen häufiger an berufsvorbereitenden Maßnahmen der Arbeitsagentur teil und verschicken im Durchschnitt eine höhere Anzahl Bewerbungen (36 % gegenüber 29 %). Die meisten Bewerbungen versenden Jugendliche türkischer und arabischer Herkunft. Trotz dieser Bemühungen werden sie erheblich seltener zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen als Jugendliche ohne Migrationshintergrund (59 % gegenüber 47 % mit Migrationshintergrund bzw. 43 % bei Jugendlichen südeuropäischer, türkischer und arabischer Herkunft).

4 % der Jugendlichen erhielten während der Berufswahlphase und Ausbildungsplatzsuche Unterstützung durch eine Berufseinstiegsbegleitung, bei Jugendlichen südeuropäischer, türkischer und arabischer Herkunft waren es 3 %. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Berufseinstiegsbegleitung zurzeit nur an Haupt- und Förderschulen angeboten wird und dies auch nicht flächendeckend. Der Handlungsbedarf, insbesondere Jugendliche mit Migrationshintergrund im Übergang Schule – Ausbildung kontinuierlich zu begleiten, um ihnen den Einstieg in eine betriebliche Ausbildung zu erleichtern sowie ihre Eltern gezielt zu unterstützen, besteht fort. Positiv zu vermerken ist, dass die Altbewerberanteile, also die Anteile derjenigen, denen nach einem Jahr (oder länger) nach Verlassen der Schule kein Einstieg in eine berufliche Ausbildung gelungen ist, seit 2007/2008 deutlich zurückgegangen sind. Laut BA/BIBB-Bewerberbefragung 2014 waren insgesamt 28 % der Ausbildungsstellenbewerberinnen und -bewerber sog. Altbewerberinnen und -bewerber, die sich bereits in Vorjahren erfolglos um eine Ausbildungsstelle beworben hatten. Darunter waren Jugendliche mit und ohne Migrationshintergrund gleich häufig vertreten.[315] Trotz der positiven Entwicklungen sind Altbewerberinnen und -bewerber in hohem Maße von Ausbildungs- und Perspektivlosigkeit bedroht.

[315] Beicht, Ursula / Gei, Julia: Ausbildungschancen junger Migranten und Migrantinnen unterschiedlicher Herkunftsregionen. BIBB-Report, Heft 3/2015, Oktober 2015, S. 8.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabelle 10: Einmündung der Bewerberinnen und Bewerber 2014 in betriebliche bzw. betriebliche/außerbetriebliche Berufsausbildung nach Migrationshintergrund und Schulabschluss (Anteil je Personengruppe in Prozent)

Einmündung in[1]	Migrationsstatus		davon mit Herkunft aus:			
	ohne Migrations-hintergrund	mit Migrations-hintergrund	Osteuro-päischen Staaten, GUS-Staaten	Südeuro-päischen Staaten	Türkei, arabi-schen Staaten	anderen Staaten
Betriebliche Ausbildung						
bei maximal Hauptschulabschluss	30	23	29	18	22	25
bei mittlerem Abschluss	46	28	31	27	25	31
bei (Fach-) Hochschulreife	49	32	41	30	23	32
Insgesamt	42	27	32	24	24	30
Betriebliche / außerbetriebliche Ausbildung						
bei maximal Hauptschulabschluss	40	31	35	30	28	33
bei mittlerem Abschluss	49	32	36	33	27	36
bei (Fach-) Hochschulreife	50	34	44	30	25	32
Insgesamt	47	32	37	31	27	34

[1] Als „Einmündung“ gilt hier, wenn Bewerber/-innen im Vermittlungsjahr 2014 oder in den nachfolgenden Monaten (d.h. von Oktober 2014 bis Ende 2014) eine Ausbildung aufgenommen hatten und in dieser bis zum Zeitpunkt der Befragung verblieben waren. Zwischenzeitlich bereits wieder beendete Ausbildungsverhältnisse konnten bei der Berechnung der Einmündungsquoten nicht berücksichtigt werden, denn Informationen hierüber wurden nicht erhoben.
Basis: gemeldete Ausbildungsstellenbewerber/-innen des Vermittlungsjahrs 2014 (ungewichtete Fallzahl: n = 3.272)
Quelle: BA/BIBB-Bewerberbefragung 2014, BIBB-Report 03/2015, gewichtete Ergebnisse

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Laut BA/BIBB-Bewerberbefragung 2014 (vgl. Tabelle 10) belegen die Quoten der Einmündung in eine duale Ausbildung, dass die Bewerbungsanstrengungen unterschiedlich fruchten. Von den Jugendlichen ohne Migrationshintergrund sind bis zum Ende der Nachvermittlungsphase Anfang 2015 42 % erfolgreich in eine betriebliche Ausbildung eingemündet.[316] Bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund waren es dagegen nur 27 % (osteuropäischer 32 %, südeuropäischer 24 %, türkischer und arabischer Herkunft 24 %). Die BA/BIBB-Bewerberbefragung aus dem Jahr 2014 verdeutlicht, dass die Einmündung in Ausbildung bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund insgesamt schlechter verläuft. Dabei gelingt es Jugendlichen südeuropäischer sowie türkischer und arabischer Herkunft am seltensten (24 %), eine betriebliche Ausbildung aufzunehmen. Während die Chancen auf einen Ausbildungsplatz von Jugendlichen türkischer oder arabischer Herkunft mit (Fach-)Hochschulreife bei 23 % liegen, sind die Chancen der Schüler osteuropäischer Herkunft mit 41 % und südeuropäischer Herkunft mit 30 % weit besser. Festzustellen ist auch eine schlechtere Einmündungsquote für Jugendliche mit (23 %) und ohne Migrationshintergrund (30 %), die maximal einen Hauptschulabschluss haben (2012: ohne Migrationshintergrund 34 %, mit Migrationshintergrund 26 %).[317] Allerdings haben sich die Chancen der südeuropäischen Bewerbergruppe über fast alle Schulabschluss-Kategorien insgesamt am stärksten verschlechtert. Im Vergleich zu 2012 sind die Quoten ihrer Einmündung in eine betriebliche Ausbildung bei (maximal) einem Hauptschulabschluss von 32 % auf 18 % und bei einer (Fach-)Hochschulreife von 46 % auf 30 % gesunken. Jugendliche türkischer oder arabischer Herkunft mit einer (Fach-)Hochschulreife weisen weiterhin als einzige Gruppe eine niedrigere Einmündungsquote auf als Jugendliche derselben Herkunftsgruppe mit einem mittleren Schulabschluss (25 %). Analysen weisen darauf hin, dass die schlechteren Aussichten der Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund auf eine betriebliche Ausbildung auch bei gleichen schulischen und sozialen Voraussetzungen, bei der gleichen Ausbildungsmarktlage vor Ort bzw. ähnlichen Berufswünschen und Bewerbungsverhalten ungünstiger ausfallen. D.h. das Vorhandensein eines Migrationshintergrundes hat bzgl. der Übergangswahrscheinlichkeit in betriebliche Ausbildung einen signifikanten negativen Effekt.[318] Der Faktor „besserer

[316] Die BA/BIBB-Bewerberbefragung 2014 berücksichtigt nicht Einmündungen in Ausbildungsverhältnisse, die zwischenzeitlich gelöst wurden.

[317] Vgl. ebd.

[318] Beicht, Ursula / Gei, Julia: Ausbildungschancen junger Migranten und Migrantinnen unterschiedlicher Herkunftsregionen. BIBB-Report, Heft 3/2015, Oktober 2015, S. 12.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bildungsabschluss“ kann sogar bei einer bestimmten Herkunft seine positive Wirkung einbüßen.[319]

Folgende Befunde weisen auf einen dringenden Handlungsbedarf hin: Bessere schulische Voraussetzungen wie Schulnoten wirken sich für junge Menschen ohne Migrationshintergrund vorwiegend positiv auf ihre Einmündungschancen in eine duale Ausbildung aus. Bei einem Migrationshintergrund ist dies nicht immer der Fall.[320] Während sich bei Jugendlichen ohne Migrationshintergrund das Vorliegen eines mittleren Schulabschlusses in höheren Einmündungsquoten (46 %) widerspiegelt als bei maximal einem Hauptschulabschluss (30 %), fällt dieser Vorteil bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund deutlich geringer aus. Bei einem mittleren Schulabschluss münden 28 % von ihnen in betriebliche Ausbildung ein, bei maximal einem Hauptschulabschluss gelingt dies 23 %. Auffällig ist, dass bei Jugendlichen türkischer und arabischer Herkunft eine (Fach-)Hochschulreife im Vergleich zum mittleren Schulabschluss nicht zu einer höheren Einmündungsquote in eine betriebliche Berufsausbildung führt, während bei allen anderen Herkunftsgruppen eine Chancenverbesserung festzustellen ist.[321]

Eine weitere Ungleichheit zwischen Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund weist die sog. Verbleibsquote auf (vgl. Abbildung 9). Betrachtet man die Entwicklung dieser Quote im Zeitraum 2004 bis 2014, so lag 2014 der Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in betrieblicher Ausbildung bei 27 % (2004: 27 %, unverändert). Dagegen erhöhte sich der Anteil der Jugendlichen ohne Migrationshintergrund auf 42 % (2004: 38 %, Erhöhung um vier Prozentpunkte). Ein Vergleich der Jahre 2014 und 2012 zeigt, dass sich die Verbleibsquoten beider Gruppen jeweils verschlechtert haben. Das heißt, von der verbesserten Ausbildungsmarktsituation profitieren Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund deutlich seltener.[322]

---

[319] Beicht, Ursula / Gei, Julia: Ausbildungschancen junger Menschen mit Migrationshintergrund nach Herkunftsregionen. In: Ausbilder-Handbuch, 153. Erg.-Lfg., November 2013, S. 14.

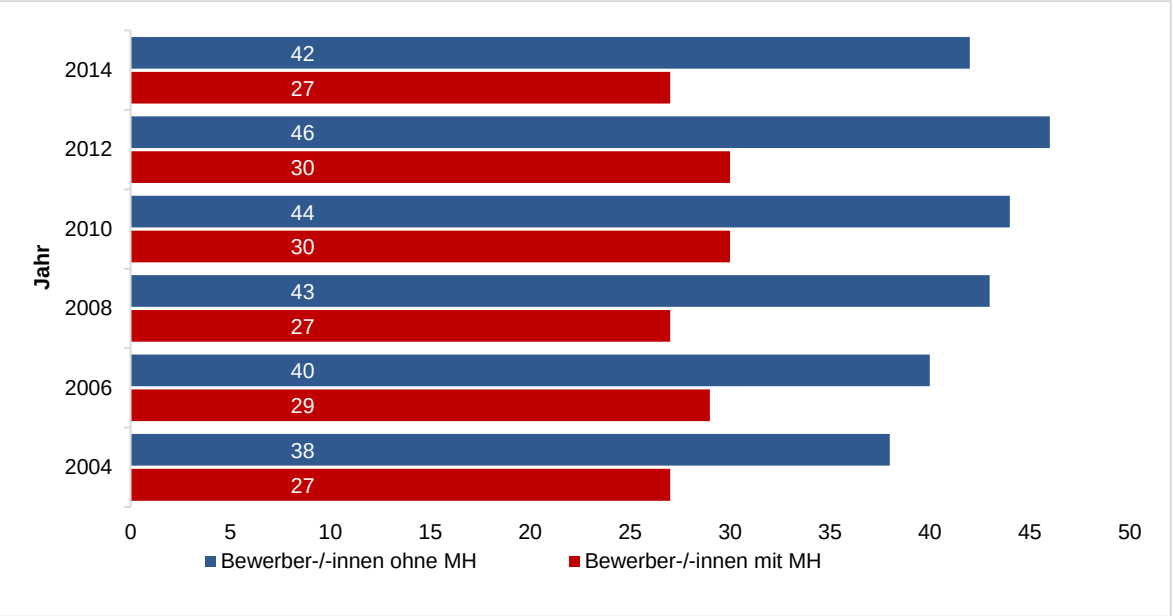
[320] Vgl. Granato, Mona: An der Bildungsmotivation liegt es nicht: Hohe Bildungsorientierung junger Frauen und Männer mit Migrationshintergrund auch am Übergang Schule – Ausbildung. In: Zukunftschancen. Ausbildungsbeteiligung und –förderung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, van Capelle, Jürgen (Hrsg.), Wiesbaden 2014, S. 82 f.

[321] Vgl. BA/BIBB-Bewerberbefragung 2014, BIBB-Report 03/2015, S. 9.

[322] Vgl. BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2016, Bonn 2016, S. 197. Zu beachten ist: Die Quote des Verbleibs in betrieblicher Ausbildung liegt etwas höher als die Quote der Einmündung in betriebliche Ausbildung. Zu den Bewerbern und Bewerberinnen, die in einer betrieblichen Ausbildung verbleiben, zählen auch einige Jugendliche (rund 4 %), die „aus einem bestehenden Ausbildungsverhältnis heraus nach einer neuen Ausbildungsstelle gesucht hatten und dann schließlich in ihrer ursprünglichen Ausbildung verblieben sind: Sie werden nicht zu den erfolgreich eingemündeten Bewerbern und Bewerberinnen gezählt.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abbildung 9: Verbleib in betrieblicher Ausbildung – Bewerberinnen und Bewerber mit und ohne Migrationshintergrund 2004 bis 2014 (in Prozent)



Quelle: gewichtete Ergebnisse der BA/BIBB-Bewerberbefragungen 2004 bis 2014

Berücksichtigt man neben den besonders einflussreichen Schulabschlüssen weitere Faktoren (z.B. Lage auf dem regionalen Ausbildungsmarkt, soziale Herkunft, Berufswünsche, Bewerbungsstrategien, Alter), so zeigt sich, dass unter Kontrolle all dieser Faktoren das Merkmal „Migrationshintergrund“ nachweisbar negative Wirkungen bei den Auswahlentscheidungen der Betriebe hat: Bei ansonsten gleichen Bedingungen stehen die Chancen Jugendlicher mit Migrationshintergrund, einen betrieblichen Ausbildungsplatz zu erhalten, deutlich schlechter. Innerhalb der Gruppe der Jugendlichen mit Migrationshintergrund sind die Aussichten für jene türkischer und arabischer Herkunft am schlechtesten. Nachdem in den letzten 10 Jahren die Zahl der Anfängerinnen und Anfänger im Übergangsbereich von rund 417.600 im (2005) auf rund 252.700 (2014) deutlich reduziert werden konnte, ist im Jahr 2015 ein Anstieg auf rund 270.800 zu verzeichnen (Zuwachs um +7,2 %). Bildungsexperten führen diesen Anstieg insbesondere auf Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete zurück. Der Anteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit ausländischer Staatsangehörigkeit im Übergangsbereich lag 2014 bei 19,8 % (Vgl. 2013: 17,8 %).[323]

Der deutlich schwierigere Zugang zu betrieblicher Ausbildung erklärt den überproportionalen Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im sog. Übergangssystem. Maßnahmen und Bildungsgänge in diesem Segment des beruflichen

[323] Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2016, Berlin, S. 58.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bildungssystems vermitteln keine voll qualifizierende Ausbildung. Bildungsverläufe im Übergangsbereich sind häufiger durch Umwege, Mehrfachdurchläufe, „Warteschleifen“ und „Maßnahme-Karrieren“ geprägt, aus denen der Weg in eine qualifizierte Berufsausbildung nur schwer zu finden ist. Der Vergleich der Anteile deutscher und ausländischer Schülerinnen und Schüler an verschiedenen beruflichen Schulen im Übergangsbereich unterstreicht dies. Nach der „Integrierten Ausbildungsberichterstattung“, die das Merkmal „Staatsangehörigkeit“ im Übergangsbereich erfasst, waren junge Ausländerinnen und Ausländer im Berufsvorbereitungsjahr inklusive einjähriger Berufseinstiegsklassen mit 35,5 % am stärksten vertreten. Überproportional hoch sind ihre Anteile an Berufsschulen für erwerbstätige bzw. erwerbslose Schülerinnen und Schüler ohne Ausbildungsvertrag (21,1 %) und im Berufsgrundbildungsjahr (20,2 %).[324]

Gründe für den wesentlich schwierigeren Zugang von ausbildungsinteressierten Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu betrieblicher Ausbildung können auch in den Auswahlprozessen der Ausbildungsbetriebe liegen. Gemäß der sog. Signaltheorie greifen Betriebe bei der Bewertung von Zuverlässigkeit und „Passung“ der Bewerberinnen und Bewerber neben den schulischen Voraussetzungen auch auf zuschreibende Merkmale wie den Migrationshintergrund zurück. So wird ein niedriger Schulabschluss z.B. mit weniger Leistungsfähigkeit und Motivation in Verbindung gebracht. Problematisch wird es, wenn diese Eigenschaften der gesamten Gruppe der Jugendlichen mit Migrationshintergrund zugeschrieben werden.[325]

Jugendliche mit Migrationshintergrund am Übergang in eine Ausbildung werden mit verschiedenen Vorbehalten konfrontiert. So werden ihnen u.a. defizitäre Sprachkenntnisse unterstellt oder es werden negative Reaktionen beim Kontakt mit

---

[324] Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2016, Berlin, S. 59 f. Zu beachten: Die iABE erlaubt keine Aussagen zu Bildungsverläufen von Personen, jedoch über Einmündungen in Maßnahmen des Übergangsbereichs.

[325] Eine Studie des Forschungsbereichs beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) zu Diskriminierung am Ausbildungsmarkt stellt fest, dass überproportional viele Jugendliche mit Migrationshintergrund ohne Ausbildungsplatz bleiben. Das liege nicht nur daran, dass sie im Hinblick auf Zensuren und Abschlüsse im Durchschnitt schlechter abschneiden als Jugendliche ohne Migrationshintergrund, Jugendliche mit türkischem Namen würden bereits in der ersten Bewerbungsphase diskriminiert. Vgl. Diskriminierung am Ausbildungsmarkt: Ausmaß, Ursachen und Handlungsperspektiven. Hrsg.: Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Berlin 2014 (http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2014/03/SVR-FB_Diskriminierung-am-Ausbildungsmarkt.pdf).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Kunden erwartet, was nicht selten zum Ausschluss dieser Bewerbergruppe führt.[326] Diese Vorbehalte wurden insbesondere bei Dienstleistungsunternehmen mit Kundenkontakt gegenüber Bewerberinnen und Bewerbern türkischer Herkunft geäußert.[327] Die entsprechende BIBB-Studie resümiert: „Sollten solche Haltungen bei Personalverantwortlichen in Betrieben und Verwaltungen in Deutschland weit verbreitet sein, könnte dies eine Erklärung für die besonders geringen Zugangschancen in Berufsausbildung von Jugendlichen mit türkisch-arabischem Hintergrund darstellen.“[328] Vor diesem Hintergrund weist die Beauftragte auf die Notwendigkeit hin, insbesondere Auswahlverantwortliche der Unternehmen für die Potenziale Jugendlicher mit Migrationshintergrund zu sensibilisieren. Durch die demografische Entwicklung sowie zunehmende Passungsprobleme wird es für Betriebe in Zukunft noch schwerer, ihre Ausbildungsstellen zu besetzen. Ein Berufsabschluss ist für junge Menschen eine wesentliche Voraussetzung für Beschäftigung und gesellschaftliche Integration. Angesichts der dargestellten Benachteiligungen ist die Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund wirtschaftlich wie gesellschaftlich von großer Bedeutung. Dabei kann nicht nur mit anonymisierten Bewerbungsverfahren die Teilnahme von jungen Männern und Frauen mit Migrationshintergrund an betrieblicher Ausbildung gesteigert werden. Chancengleichheit setzt bereits früher an, spätestens wenn Betriebe Ausbildungsstellen ausschreiben. Hier gilt es Rekrutierungsverfahren transparent zu gestalten und auch potentielle Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund mit der Ausschreibung zu erreichen bzw. anzusprechen.[329]

Die Analysen aktueller BA/BIBB-Bewerberbefragungen zeigen auf, dass

---

[326] Beicht, Ursula: Junge Menschen mit Migrationshintergrund: Trotz intensiver Ausbildungsstellensuche geringere Erfolgsaussichten. BIBB-Report, Heft 16, Dezember 2011, S. 17.

[327] Janßen, Andrea / Polat, Ayca: Zwischen Integration und Ausgrenzung – Lebensverhältnisse türkischer Migranten der zweiten Generation. Dissertation an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Oldenburg 2005, S. 196 ff.

[328] Beicht, Ursula: Junge Menschen mit Migrationshintergrund: Trotz intensiver Ausbildungsstellensuche geringere Erfolgsaussichten. BIBB-Report, Heft 16, Dezember 2011, S. 17. Vgl. auch Diehl, Claudia (et al.): Jugendliche ausländischer Herkunft beim Übergang in die Berufsausbildung: Vom Wollen, Können und Dürfen. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 38, Heft 1 (2009), S. 48–67, 58.

[329] Vgl. Granato, Mona: Bildungsübergänge und Bildungserfolg in der beruflichen Ausbildung. In: Zukunftschancen. Ausbildungsbeteiligung und –förderung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, van Capelle, Jürgen (Hrsg.), Wiesbaden 2014, S. 108.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Berufseinstiegsbegleiter die „mögliche Skepsis“ der Betriebe gegenüber Bewerberinnen und Bewerbern mit Migrationshintergrund durch ihre Unterstützung vor und während der Ausbildung lindern helfen können.[330] Vor allem für diese Bewerbergruppe erhöht die Berufseinstiegsbegleitung die Chancen auf eine Einmündung in eine betriebliche Ausbildung signifikant.[331]

2.4.4 Ausbildungsbeteiligung

Die Ausbildungsbeteiligung junger Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit fällt seit Jahren nur etwa halb so hoch aus wie diejenige junger Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit (vgl. Tabelle 11).

Seit 2011 ist insgesamt unabhängig von der Staatsangehörigkeit ein Rückgang der Ausbildungsanfängerquote[332] für alle jungen Frauen und Männer festzustellen. In den letzten Jahren ist die Ausbildungsanfängerquote junger Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit um rund 3 Prozentpunkte gesunken, auch von 2013 auf 2014 ist ein leichter Rückgang festzustellen (2013: 31,7 %, 2014: 31,1 %).[333] Die Gesamtquote sank ebenfalls leicht (2013: 54,3 %, 2014: 53,4 %). Die Ausbildungsanfängerquote deutscher Jugendlicher lag – trotz der rückläufigen Entwicklungen in den letzten Jahren und auch von 2013 auf 2015 – mit 59,9 % im Jahr 2013 und 56,3 % im Jahr 2014 weiterhin knapp doppelt so hoch wie bei Jugendlichen ausländischer Staatsangehörigkeit.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

---

[330] BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2012, Bonn 2012, S. 85 sowie BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2016, Bonn 2016, S. 199.

[331] Beicht, Ursula: Berufsorientierung und Erfolgschancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund am Übergang Schule – Ausbildung im Spiegel aktueller Studien. In: Scherr, Albert (Hrsg.): Diskriminierung migrantischer Jugendlicher in der beruflichen Bildung. Weinheim 2015, S. 82–114.

[332] Seit dem Berichtsjahr 2011 berechnet das BIBB nur noch die Ausbildungsanfängerquote (AAQ) zur Bemessung der Ausbildungsbeteiligung. Sie wurde infolge der Revision der Berufsbildungsstatistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder entwickelt und ermöglicht gegenüber der früheren Ausbildungsbeteiligungsquote (AQ) eine verbesserte Berechnung der Bildungsbeteiligung der Jugendlichen im dualen System.

[333] Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2016, Berlin 2016, S. 48.

Tabelle 11: Ausbildungsanfängerquote nach Personenmerkmal und Region[1], 2011 bis 2014 (in Prozent)[2]

Jahr	Ausbildungsanfängerquote[3]								
	Gesamt	Deutsche, davon:			Ausländer/-innen, davon:			West	Ost
		Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen		
2011	58,0	60,3	70,5	49,6	35,4	38,8	31,8	58,4	56,1
2012	56,5	59,0	68,9	48,6	33,7	36,3	30,9	56,9	54,5
2013	54,3	59,9	66,5	46,8	31,7	35,1	28,1	54,8	51,3
2014	53,4	56,3	66,0	46,0	31,1	33,2	28,8	53,8	51,1

[1] Da die Berufsbildungsstatistik den Wohnort der Auszubildenden nicht erfasst, können Pendlerbewegungen nicht berücksichtigt werden. Diese können die berechneten Quoten für einzelne Regionen verzerren, da Pendler bei den Ausbildungsanfängerzahlen dem Ort der Ausbildungsstätte zugeordnet werden, während sie bei der Wohnbevölkerung am Ort ihres Hauptwohnsitzes erfasst sind.
[2] Aufgrund von Korrekturen der Daten der Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus 2011 für die Jahre 2011 bis 2013 wurden auch die Anfängerquoten 2011 bis 2013 neu berechnet; sie weichen deshalb von den in den Datenreporten 2015 und 2014 veröffentlichten Werten ab. Da die Daten der Bevölkerungsfortschreibung erst ab dem Berichtsjahr 2011 auf Basis des Zensus 2011 korrigiert wurden, können die Quoten bis und nach 2011 nicht unmittelbar miteinander verglichen werden.
[3] Die Berechnungsweise der Ausbildungsanfängerquote wurde im Laufe des Jahres 2011 verfeinert. Die für das Berichtsjahr 2009 wurde neu berechnet und weicht deshalb von der in Kapitel A4.5 des BIBB Datenreports 2011 veröffentlichten Quote ab.
Quelle: „Datenbank Auszubildende“ des BIBB auf Basis der Daten der Berufsbildungsstatistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Erhebung zum 31.12.), Berichtsjahre 2009 bis 2014, und Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamts, Berichtsjahre 2009 bis 2014 (bis einschließlich 2010 auf Grundlage der Volkszählung 1987 [Westdeutschland] bzw. 1990 [Ostdeutschland], ab 2011 auf Grundlage des Zensus 2011); Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung

2.4.4.1 Die Ausbildungsbeteiligung junger Frauen

Die Ausbildungsanfängerquote der jungen Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit fiel (nach dem BIBB-Berechnungsverfahren) im Jahr 2014 mit 28,8 % geringer aus als bei den Männern mit ausländischer Staatsangehörigkeit (33,2 %) und um gut 17 Prozentpunkte niedriger als bei den Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit, deren Quote bei 46 % lag.[334] Weiterhin gilt, dass junge Frauen nur in wenigen Ausbildungsberufen qualifiziert werden. 74,9 % aller Ausbildungsanfängerinnen fanden sich 2014 in nur 25 Berufen wieder. Die Zahl der Berufe, in denen weibliche Auszubildende mit ausländischer Staatsangehörigkeit qualifiziert werden, ist noch kleiner. In den 20 am stärksten besetzten Ausbildungsberufen werden 84,9 % von ihnen

[334] Vgl. ebd., S. 48.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

ausgebildet.[335] Sie sind genauso vielseitig interessiert wie junge Frauen deutscher Staatsangehörigkeit, doch schränken sich beide Gruppen auf der Suche nach Ausbildungsmöglichkeiten entsprechend den jeweils wahrgenommenen Ausbildungs- und Arbeitsmarktrealitäten ein.[336] Dagegen fanden sich 61,7 % der jungen Männer in den 25 von männlichen Jugendlichen am stärksten besetzten Berufen wieder.[337] Laut Daten des Statistischen Bundesamts für das Jahr 2014 absolvierten 54,2 % der deutschen weiblichen Auszubildenden in dualen Ausbildungsberufen eine Ausbildung in den zehn am stärksten besetzten Ausbildungsberufen (2012: 47,8 %). Bei den weiblichen Auszubildenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit befand sich über die Hälfte (51,8 %) in den fünf am stärksten besetzten Ausbildungsberufen, in den zehn am stärksten besetzten Ausbildungsberufen waren es 72 %, in den 20 am stärksten besetzten Ausbildungsberufen 84,9 %. Die übrigen 15,1 % verteilten sich auf die über 300 anderen anerkannten dualen Ausbildungsberufe.

Die Ausbildungsberufe, in die junge Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit einmünden, ähneln zwar insgesamt denen der deutschen Frauen, doch gibt es bedeutende Unterschiede hinsichtlich Rangfolge und Häufigkeit. In Bezug auf Verdienst- und Entwicklungsmöglichkeiten sind ihre konkreten Perspektiven noch eingeschränkter, insbesondere im Vergleich zu denen der männlichen Auszubildenden. 28,6 % der männlichen Auszubildenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit befanden sich in der Ausbildung zu einem der fünf am stärksten besetzten Ausbildungsberufe und insgesamt ein Anteil von 43,2 % in der Ausbildung zu einem der zehn am stärksten besetzten Berufe.[338] Die starke Besetzung bestimmter Ausbildungsberufe bedeutet allerdings nicht zwangsläufig, dass sich Jugendliche besonders für diese Berufe interessieren. Die

---

[335] Vgl. Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur. Berufliche Bildung 2014, Fachserie 11, Reihe 3, Wiesbaden 2015, S. 33.

[336] Vgl. Ergebnisse der „Forschungsreihe Girls'Day" unter: http://www.girls-day.de/Aktuelles/Girls_Day/Forschungsreihe_Girls_Day_-_Teil_3.

[337] Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2016, Berlin 2016, S. 33.

[338] Vgl. Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur. Berufliche Bildung 2014, Fachserie 11, Reihe 3, Wiesbaden 2015, S. 29 ff. Der Ausbildungsberuf „zahnmedizinische Fachangestellte" war mit 16,4 % der von weiblichen Auszubildenden ausländischer Staatsangehörigkeit am stärksten besetzte Beruf. Auf den nächsten Rängen der stark besetzten Berufe folgten die medizinische Fachangestellte, Friseurin, Kauffrau für Büromanagement, Verkäuferin. Die Bürokauffrau ist mit 8,5 % auf den vierten Platz aufgestiegen (2012 auf Rang sieben mit 4,9 %). Bei den weiblichen Auszubildenden mit deutscher Staatsangehörigkeit war die Bürokauffrau auf Rang eins der stark besetzten Berufe (11,1 % Anteil). Die „Top 5" der am stärksten besetzten Ausbildungsberufe der deutschen Frauen hielten insgesamt einen Anteil von 35,6 %. Friseurin befand sich auf Rang acht (3,6 % Anteil).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Berufsbildungsstatistik erfasst nur, in welchen Berufen die höchsten Vertragszahlen abgeschlossen werden. Laut BIBB werden in Berufen, in denen viele Ausbildungsplätze angeboten werden, entsprechend viele Ausbildungsverträge abgeschlossen.

Junge Frauen mit Migrationshintergrund erreichen bessere Schulabschlüsse als junge Männer mit Migrationshintergrund. Dennoch haben sie mit dem Übergang in eine betriebliche Ausbildung oder von der Ausbildung in den Beruf sogar größere Probleme. Hilfreich wäre es, Mentorenprogramme, mit denen diese Übergänge erwiesenermaßen erfolgreich gemeistert werden können, regional und zeitlich auszubauen.[339]

2.4.4.2 Junge Menschen mit Migrationshintergrund ohne Berufsabschluss

Ein qualifizierter Berufsabschluss oder Studienabschluss sind wesentliche Grundlagen für eine erfolgreiche Teilhabe am Erwerbsleben. Technische Entwicklungen mit steigenden Qualifikationsanforderungen machen eine ständige Weiterbildung während des Berufslebens notwendig. Diese Situation führt zu abnehmenden Beschäftigungsmöglichkeiten für gering oder unqualifizierte Personen und erschwert ihnen eine stabile Arbeitsmarktintegration.

In den letzten Jahren ist der Anteil bei den Personen mit Migrationshintergrund ohne Berufsabschluss und ohne (Fach-) Hochschulabschluss leicht rückläufig. Es kann bei Weitem nicht von einer Angleichung ausgegangen werden, insbesondere bei mittelfristiger Betrachtung der Entwicklung.

[339] Vgl. Granato, Mona: Bildungsübergänge und Bildungserfolg in der beruflichen Ausbildung. In: Zukunftschancen. Ausbildungsbeteiligung und –förderung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, van Capelle, Jürgen (Hrsg.), Wiesbaden 2014, S. 107.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabelle 12: Anteil der 25- bis unter 35-Jährigen[1)] ohne beruflichen Abschluss und ohne (Fach-) Hochschulabschluss

	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Anzahl in 1000	%	Anzahl in 1000	%	Anzahl in 1000	%	Anzahl in 1000	%	Anzahl in 1000	%	Anzahl in 1000	%
Insgesamt	**1.422**	**16,1**	**1.382**	**15,4**	**1.380**	**15,2**	**1.397**	**15,2**	**1.395**	**14,8**	**1.424**	**14,9**
Männer	698	15,9	674	15,2	676	15,0	693	15,1	698	14,8	731	15,2
Frauen	724	16,2	708	15,7	704	15,4	704	15,2	697	14,7	693	14,6
Ohne Migrations-hintergrund	**704**	**10,4**	**675**	**9,9**	**681**	**9,9**	**686**	**9,9**	**671**	**9,5**	**669**	**9,3**
Männer	368	10,9	350	10,3	354	10,3	363	10,4	356	10,0	356	9,9
Frauen	335	9,9	325	9,5	326	9,4	323	9,3	314	8,9	313	8,8
Mit Migrations-hintergrund	**718**	**34,3**	**707**	**33,4**	**699**	**32,1**	**711**	**31,4**	**725**	**31,0**	**755**	**31,1**
Männer	330	32,7	324	31,5	322	30,6	330	30,1	342	29,9	375	30,8
Frauen	389	35,9	383	35,2	378	33,6	381	32,7	383	32,0	380	31,4
darunter:												
Mit Migrationserfahrung	**607**	**36,1**	**595**	**34,9**	**588**	**33,4**	**599**	**32,7**	**605**	**31,7**	**640**	**32,1**
Männer	267	34,4	263	32,8	262	31,7	268	31,2	272	29,9	308	31,5
Frauen	340	37,7	333	36,8	326	35,0	330	34,1	334	33,3	331	32,6
Ohne Migrationserfahrung	**111**	**26,8**	**111**	**26,9**	**111**	**26,3**	**112**	**25,9**	**119**	**27,7**	**116**	**26,7**
Männer	62	26,7	62	27,0	59	25,9	62	26,3	70	30,0	67	28,0
Frauen	49	26,9	50	27,5	52	26,8	50	25,5	49	25,0	49	25,1
Ausländer/innen	**480**	**42,1**	**473**	**40,8**	**473**	**39,4**	**491**	**38,7**	**501**	**37,3**	**540**	**37,8**
Männer	211	39,2	207	37,7	213	37,1	221	36,4	232	35,4	264	36,7
Frauen	268	44,5	266	43,6	260	41,5	269	40,7	270	39,3	276	38,8

Quelle: Sonderauswertung des Mikrozensus, Statistisches Bundesamt
1) nicht in Ausbildung

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Im Jahr 2015 verfügten nach Mikrozensusberechnungen 14,9 % (hochgerechnet 1,42 Mio.) der jungen Menschen zwischen 25 und 35 Jahren in Deutschland über keinen Berufsabschluss bzw. (Fach-) Hochschulabschluss. Dabei ist der Anteil der jungen Erwachsenen mit ausländischer Staatsangehörigkeit mehr als dreimal so hoch (31,1 %) wie der von jungen Erwachsenen mit deutscher Staatsangehörigkeit (9,3 %).[340]

Eine Betrachtung des Migrationsstatus laut BIBB-Berechnungen ergibt, dass 20- bis 34-jährige Deutsche ohne Migrationserfahrung zu 8,9 % ohne Berufsabschluss bleiben, während zugewanderte Migranten und Migrantinnen mit 28,7 % mehr als dreimal so häufig keinen Berufsabschluss erreichen. Dazwischen liegen junge Menschen, die in Deutschland geboren sind und einen Migrationshintergrund, aber keine eigene Migrationserfahrung haben (21,1 %).[341] Um nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu erreichen, ist es unabdingbar, mehr Jugendliche in voll qualifizierende Ausbildung und zu einem Berufsabschluss zu führen. Hier besteht aus Sicht der Beauftragten weiterhin neben den laufenden Maßnahmen der Bundesregierung klarer bildungs- und arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf.

2.4.4.3 Übergänge im Ausbildungssystem effizienter gestalten und Teilhabe an beruflicher Bildung verbessern

Jugendliche brauchen Perspektiven und Sicherheit für ihre berufliche Zukunft.
Die Bundesregierung führt zur Verbesserung der Beteiligung an Bildung und Ausbildung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zahlreiche Maßnahmen durch, erweitert bestehende Instrumente und beginnt – mit Unterstützung der BA – neue Programme. Jeder dadurch vermiedene Schul- und Ausbildungsabbruch erspart ein Vielfaches an gesellschaftlichen Folgekosten. Um wirksam zu sein, müssen die Angebote auch auf sozial Benachteiligte mit Migrationshintergrund zugeschnitten sein und sie entsprechend erreichen.

Wie im Koalitionsvertrag verabredet, hat die Bundesregierung den Ausbildungspakt zu einer Allianz für Aus- und Weiterbildung fortentwickelt, an der sich neben der Wirtschaft auch die Gewerkschaften beteiligen. Ziel aller Partner der Allianz für Aus- und Weiterbildung 2015 - 2018 ist es, alle Ausbildungspotenziale besser auszuschöpfen. Teilhabe an Ausbildung und die Sicherung des Fachkräftebedarfs sind eng miteinander

[340] Siehe in diesem Kapitel Tabelle 12 / Indikator (Anteil der 25- bis unter 35-Jährigen) ohne beruflichen Abschluss und ohne (Fach-) Hochschulabschluss)

[341] Vgl. BIBB Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2016, Bonn 2016, S. 289. Die Kategorie „Ausländer“ beinhaltet hier auch Menschen mit doppelter Staatsangehörigkeit.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

verknüpft. Beides ist gemeinsam voranzubringen. Die Beauftragte hat im Jahr 2014 das Thema Ausbildung als Schwerpunkt ihrer Arbeit gewählt und im Rahmen ihrer Aktivitäten in der Allianz für Aus- und Weiterbildung wie darüber hinaus Veranstaltungen zur Vernetzung relevanter Akteure durchgeführt und zur Sensibilisierung der Akteure am Übergang Schule-Beruf für die Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund beigetragen.

Die Beauftragte begrüßt die Umsetzung der im Rahmen der Allianz für Aus- und Weiterbildung vereinbarten Etablierung der Assistierten Ausbildung. In der Assistierten Ausbildung wird die oder der Auszubildende während ihrer/seiner Ausbildung in einem Betrieb individuell und kontinuierlich unterstützt. Der Bund hat somit seine Zusage in der Allianz für Aus- und Weiterbildung zur Implementierung der Assistierten Ausbildung mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze in kürzester Zeit umgesetzt.

Die Vereinbarung der Allianz für Aus- und Weiterbildung strebt bis zu 10.000 Plätze für eine Assistierte Ausbildung an. Die genaue Anzahl der tatsächlich in Anspruch genommenen Plätze lässt sich noch nicht beziffern.

Mit Blick auf die nächsten Jahre haben sich die Partner zudem auf zehn Arbeitsschwerpunkte für eine starke berufliche Bildung verständigt.

Ziel ist es, für einheimische, zugewanderte wie auch geflüchtete Menschen:

- ein hohes Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen sicherzustellen,
- den Ausbildungspfad mit seinen unterstützenden Instrumenten weiter zu stärken,
- die Passungsprobleme auf dem Ausbildungsmarkt anzugehen,
- die Qualität der dualen Ausbildung weiter zu stärken,
- die Attraktivität der beruflichen Bildung auch mit Blick auf leistungsstarke Jugendliche zu erhöhen,
- Qualifikationen besser sichtbar zu machen und die Datenlage mit Blick auf Flüchtlinge zu verbessern,
- die Nachqualifizierung auszubauen,
- Berufsschulen auch als Ort der Sprachvermittlung zu unterstützen,
- die duale Ausbildung in die digitale Zukunft zu führen und
- den Erfahrungsaustausch zu stärken sowie für duale Ausbildung zu werben.

Mit ihrer Erklärung „Gemeinsam für Perspektiven von Flüchtlingen“ vom September 2015 haben die Allianz-Partner frühzeitig auf die Zuwanderung schutzsuchender, vor allem junger Menschen nach Deutschland reagiert. Sie haben gemeinsam konkrete Maßnahmen in Berufsvorbereitung und Ausbildung vereinbart, um geflüchtete Menschen

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

zu unterstützen.[342]

Gemeinsam mit den Ländern, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der BA führt das BMBF die Initiative „Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“ durch. Die Ziele der Initiative sind die präventive und ganzheitliche Sicherung des Bildungserfolgs junger Menschen und die sukzessive Schaffung einer strukturierten und kohärenten Förderpolitik von Bund und Ländern im Übergangsbereich. Um dieses Ziel zu erreichen streben Bund, Länder und BA den Abschluss landesspezifischer Vereinbarungen zum Übergang Schule – Beruf an. Bisher wurden Abkommen mit: Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Brandenburg unterzeichnet. Auch junge Flüchtlinge erhalten über die Initiative bereits in der Schule Zugang zu Berufsorientierung und Begleitung beim Übergang von der Schule in den Beruf. Zu Beginn des Jahres 2016 wurden rund 67.000 Jugendliche von Berufseinstiegsbegleiterinnen und -begleitern am Übergang von der Schule in eine Ausbildung durch die Bundes- und BA-Förderung unterstützt. Um Ausbildungsabbrüche zu vermeiden, werden im Rahmen der Bildungsketten während der Ausbildung weitere ehrenamtliche Praktiker mit Berufserfahrung zur Betreuung eingesetzt. Über die BA stehen zahlreiche Förderangebote zur Verfügung. Dazu gehören ausbildungsbegleitende Hilfen sowie organisatorische Unterstützung. Zur Erreichung der Ziele hat das BMBF verschiedene Programme und Aktivitäten im Übergang von der Schule in die duale Berufsausbildung in der Initiative verzahnt. Hierzu zählen insbesondere das Berufsorientierungsprogramm in überbetrieblichen und vergleichbaren Berufsbildungsstätten (BOP) und die Förderung von Potenzialanalysen im Kontext der Berufseinstiegsbegleitung. Die Initiative wird flankiert durch die ehrenamtliche Begleitung von Jugendlichen, die im Rahmen der Initiative „Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen“ (VerA) des BMBF und der Kammern stattfindet.

Das Förderprogramm „Passgenaue Vermittlung Auszubildender an ausbildungswillige Unternehmen“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie unterstützt mit ESF-Mitteln die Vermittlung von Jugendlichen, auch mit Migrationshintergrund, in Ausbildungsverhältnisse durch zusätzliche Beraterinnen und Berater in den Kammern. Neben Bund, Ländern und Kommunen bietet insbesondere auch die Wirtschaft Maßnahmen zur besseren Berufsorientierung und zur individuellen Begleitung von Jugendlichen am Übergang Schule-Ausbildung an.

Zur Steigerung der Ausbildungsbeteiligung junger Menschen mit Migrationshintergrund

[342] Weitere Informationen zur Allianz für Aus- und Weiterbildung unter: http://www.aus-und-weiterbildungsallianz.de/AAW/Navigation/DE/Home/home.html.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

setzte der Bund zudem mit KAUSA – der Koordinierungsstelle Ausbildung bei Selbstständigen mit Migrationshintergrund – im JOBSTARTER-Programm und mit der Initiative „Aktiv für Ausbildung“ einen Schwerpunkt darauf, Unternehmen, deren Inhaberinnen oder Inhaber einen Migrationshintergrund haben, für die Ausbildung zu gewinnen. Der Arbeitsbereich von KAUSA richtet sich sowohl an Unternehmen als auch an Jugendliche mit Migrationshintergrund, um diese für eine Berufsausbildung zu gewinnen.

Ein erfolgreiches Instrument am Übergang in Ausbildung ist die gesetzlich verankerte Einstiegsqualifizierung (EQ): Mehr als die Hälfte der EQ-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer münden in eine betriebliche Ausbildung. Über EQ lernen Betriebe Jugendliche sowie ihre Fähigkeiten und Fertigkeiten über einen Zeitraum von sechs bis zwölf Monaten im täglichen Arbeitsprozess kennen. Vorbehalte, die bei Einstellungsentscheidungen bestehen können, nehmen durch den persönlichen Kontakt im Rahmen eines einjährigen Praktikums offenbar ab. „EQ Plus“ ermöglicht speziell für förderungsbedürftige Jugendliche die Kombination von EQ und Fördermaßnahmen wie den ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH). Grundsätzlich ist die regelmäßige Betriebsanbindung mittels Praktika bereits während der Schulzeit wichtig, um Jugendlichen und Betrieben früh das gegenseitige Kennenlernen zu ermöglichen. Rund 17.500 junge Menschen haben 2015 eine EQ begonnen. Die Wirtschaft hat sich im Rahmen der Allianz für Aus- und Weiterbildung dazu verpflichtet, 20.000 Plätze jährlich für betriebliche EQ zur Verfügung zu stellen. Die Begleitforschung zeigt, dass insgesamt 69 % der Absolventinnen und Absolventen ein halbes Jahr nach Beendigung der EQ in Ausbildung übergegangen sind.[343]

Es ist weiterhin erforderlich, die vielfältigen Instrumente und Förderprogramme am Übergang Schule-Beruf effizient zu gestalten, sinnvoll zu verzahnen und bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Im Rahmen der neuen ESF-Förderperiode 2014–2020 setzt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ein neues Modellprogramm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ gemeinsam mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit um. Dieses verknüpft Angebote individueller sozialpädagogischer Beratung und Begleitung mit Mikroprojekten zur Stärkung junger Menschen, von denen auch das Wohnumfeld profitiert. Gleichzeitig werden die Kommunen noch besser darin unterstützt, flexibel und passgenau Hilfen für Jugendliche anzubieten, da das Programm Ressourcen in Stadt-

[343] Die Evaluation ist online verfügbar unter: www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-eq-abschlussbericht-maerz-2012.html.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

und Ortsteilen bündelt, in denen sich die Lage für junge Menschen besonders schwierig gestaltet (Gebiete des Programms „Soziale Stadt“ oder andere „soziale Brennpunkte“).

Gute institutionelle Bedingungen tragen neben den individuellen Voraussetzungen und Ressourcen der Jugendlichen in erheblichem Maße dazu bei, dass der Zugang zur beruflichen Ausbildung gelingt. Sie bilden daher einen wesentlichen Ansatzpunkt für Verbesserungen.[344] Dementsprechend sollten die Wirtschaftsverbände bei den Betrieben verstärkt für die Ausbildung Jugendlicher mit Migrationshintergrund werben und Unternehmensinitiativen wie die „Charta der Vielfalt“[345] gemeinsam mit der Beauftragten verbreiten. Ebenso gezielt sollten sie Jugendliche mit Migrationshintergrund über Ausbildungsmöglichkeiten und -voraussetzungen informieren. Die BA spricht hierfür Menschen mit Migrationshintergrund gezielt über sog. JOBAKTIV-Börsen an. Ebenfalls hilfreich erscheinen Angebote vor Ort, wie z.B. die Jugendberufsagenturen, die junge Menschen beraten und dabei unterstützen, den passenden Beruf zu finden.[346]

Eine große Herausforderung bleibt das Erreichen des Zieles von Bund und Ländern, die Zahl der jungen Erwachsenen ohne abgeschlossene Berufsausbildung zu reduzieren. Hier sind gebündelte Anstrengungen nötig, da eine Verknüpfung zu der nur langsam sinkenden Zahl der Schulabbrecher[347] besteht.

2.4.5 Perspektiven

Jugendliche mit Migrationshintergrund können ihre Potenziale nach wie vor weniger gut entfalten. Dabei sollten die aktuellen Rahmenbedingungen es eigentlich erleichtern, das Ziel der gleichberechtigten Teilhabe an beruflicher Bildung zu erreichen: Die Wirtschaft wächst, der demografische Wandel wird spürbar, der Fachkräftebedarf steigt. Und dennoch profitieren Jugendliche mit Migrationshintergrund von dieser verbesserten

---

[344] Granato, Mona (et al.): Ausbildungschancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, Abschlussbericht, BIBB, Bonn, Juli 2011, S. 26.

[345] Bei der Charta der Vielfalt handelt es sich um eine Unternehmensinitiative zur Förderung von Vielfalt in Unternehmen und Institutionen. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration unterstützt die Initiative, weitere Informationen unter: http://www.charta-der-vielfalt.de/startseite.html

[346] Zum Beispiel: http://www.hamburg.de/jugendberufsagentur/ sowie https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/dienststellen/rdbb/berlinmitte/Agentur/BuergerinnenundBuerger/Ausbildung/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI785067.

[347] Klemm, Klaus: Drei Jahre nach dem Bildungsgipfel – eine Bilanz. Die Umsetzung der Ziele des Dresdner Bildungsgipfels vom 22.10.2008, Deutscher Gewerkschaftsbund, Berlin 2011.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ausbildungsmarktsituation deutlich weniger. Eine gute berufliche Bildung für junge Menschen mit Migrationshintergrund ist aber ein doppelter Gewinn: Sowohl die Jugendlichen als auch die Unternehmen profitieren davon.

Das BIBB prognostiziert auf Basis der bisherigen Analysen, dass sich die beschriebenen Zugangsprobleme mit der Verbesserung der Ausbildungsmarktsituation nicht automatisch lösen werden, und betont zu Recht, „dass allen in Deutschland lebenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine fundierte Berufsausbildung ermöglicht werden muss, denn diese ist die unverzichtbare Grundlage für eine erfolgreiche Positionierung auf dem Arbeitsmarkt. Und diese gilt wiederum als eine der wichtigsten Voraussetzungen für die gesamtgesellschaftliche Integration junger Menschen.“[348]

Um zu einer solchen fundierten Berufsausbildung zu gelangen, sind gemäß Bildungsforschern am ehesten Maßnahmen zu verfolgen, die zur Erhöhung des Schulabschlusses über den Hauptschulabschluss hinaus zu einem mittleren Abschluss oder direkt in eine Ausbildung führen. Angesichts der geringeren Ausbildungschancen von Jugendlichen mit maximal einem Hauptschulabschluss gelten diese Maßnahmen als deutlich effektiver, verglichen mit indirekten Maßnahmen, die die Ausbildungschancen verbessern sollen.[349] Angesichts der weiterhin bestehenden Überrepräsentanz von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im sog. Übergangssystem und ihres unterdurchschnittlichen Übergangs von dort in eine voll qualifizierende Ausbildung sind sie besonders darauf angewiesen, dass dieses System verschlankt und gestrafft wird und sie schneller in Ausbildung führt.

Studien zeigen, dass junge Menschen mit fremd klingenden Namen bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz selbst bei sehr guten Abschlüssen und Schulnoten seltener von Betrieben zu einem Bewerbungsgespräch eingeladen werden. Die Ergebnisse des Berufsbildungsberichts 2016 verdeutlichen die großen Herausforderungen, vor denen Deutschland beim Thema Ausbildung steht insbesondere mit Blick auf Jugendliche mit Migrationshintergrund: Für das Jahr 2015 werden insgesamt rund 20.700 unversorgte

[348] Beicht, Ursula: Junge Menschen mit Migrationshintergrund: Trotz intensiver Ausbildungsstellensuche geringere Erfolgsaussichten. BIBB-Report, Heft 16, Dezember 2011, S. 18.

[349] Baumert, Jürgen (et al.): Expertenrat Herkunft und Bildungserfolg: Empfehlungen für bildungspolitische Weichenstellungen in der Perspektive auf das Jahr 2020 (BW 2020), Stuttgart 2011, S. 131.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bewerberinnen und Bewerber verzeichnet.[350] Prozentual besonders häufig betroffen sind solche mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit. Der Bericht zeigt auch gegenläufige Entwicklungen bei der betrieblichen Ausbildungsbeteiligung. Der Trend setzt sich fort: 2014 beteiligten sich von den bundesweit über 2,1 Millionen Betrieben mit mindestens einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten 431.121 Betriebe an einer Ausbildung. Im Vergleich zum Vorjahr sind das 6.600 (-1,5 %) Betriebe weniger. Auf der anderen Seite wuchs der Gesamtbestand an Betrieben weiter und erhöhte sich gegenüber 2013 um 11.836 (+0,6 %). Die Ausbildungsbetriebsquote liegt aktuell bei 20,3 %.[351] Angesichts des sich abzeichnenden Fachkräftemangels sollten künftig deutlich mehr Betriebe für eine hochwertige betriebliche Ausbildung gewonnen werden, um ihren Fachkräftebedarf auch künftig decken zu können.

Die vorliegenden empirischen Analysen, auf die in diesem Kapitel u.a. eingegangen wurde, können die beschriebenen Ungleichheiten beim Übergang von der Schule in die berufliche Ausbildung teilweise mit sozioökonomischen Variablen erklären. Teilweise können die Unterschiede allerdings nicht vollständig aufgeklärt werden.[352] So besteht zur Frage der Übergangschancen in berufliche Ausbildung, insbesondere hinsichtlich möglicher Diskriminierung bzw. ethnischer Barrieren, weiterhin Forschungsbedarf.[353] Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen und des vorhandenen Potenzials der jungen Menschen, die einen Ausbildungsplatz suchen, weist die Beauftragte auf die Aktualität folgender Ziele hin: Es ist erstens weiterhin erforderlich, die Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen insgesamt und im Besonderen von denen mit Migrationshintergrund zu erhöhen, zweitens mehr Unternehmen für Angebote in der dualen Ausbildung zu gewinnen, drittens die interkulturelle Sensibilität bei der Bewerberauswahl zu verbessern und viertens jegliche Formen der Diskriminierung zu bekämpfen.

[350] Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2016, Berlin, S. 52.

[351] Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2016, Berlin, S. 65f.

[352] Vgl. Seibert, Holger: Ausbildungschancen von Jugendlichen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit in mittleren und großen Unternehmen. In: Scherr, Albert (Hrsg.): Diskriminierung migrantischer Jugendlicher in der beruflichen Bildung. Stand der Forschung, Kontroversen, Forschungsbedarf, Weinheim 2015, S. 144 ff.

[353] Vgl. Hunkler, Christian: Ethnische Unterschiede beim Zugang zu beruflicher Ausbildung. In: Diehl, Claudia (et al.) (Hrsg.): Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf. Mechanismen, Befunde, Debatten, Wiesbaden 2016, S. 636.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

2.5 Hochschulbildung

Bildung stellt ein zentrales Gut in modernen, leistungsorientierten Gesellschaften dar. Wirtschaftlicher Erfolg, gesellschaftliche Aufstiegsmöglichkeiten und gleichberechtigte Partizipationsmöglichkeiten hängen entscheidend vom Bildungserfolg und Bildungsniveau ab. Gerade in Deutschland, wo die Verknüpfung von Bildungssystem und Arbeitsmarkt besonders eng ist, stellen formale Qualifikationen und Bildungszertifikate eine notwendige Voraussetzung für den Arbeitsmarkteintritt dar und entscheiden maßgeblich über den weiteren beruflichen Lebensweg. Je höher der Bildungsgrad, desto mehr Chancen und Wahlmöglichkeiten sollten sich dem Einzelnen eröffnen, davon profitiert entsprechend auch die Gesellschaft als Ganzes. Menschen mit hohem Bildungsgrad weisen im Durchschnitt z.B. eine höhere Erwerbsbeteiligung auf und beziehen weniger sozialstaatliche Leistungstransfers.

Wer einen Hochschulabschluss erreicht, dem stehen grundsätzlich vielfältigere Möglichkeiten zur beruflichen Entwicklung und dadurch zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zur Verfügung. Insbesondere mit Blick auf das Ziel von mehr Chancengerechtigkeit für Menschen mit Migrationshintergrund kommt dem Bereich der Hochschulbildung neben der beruflichen Bildung eine Schlüsselfunktion zu.

Vielfalt wird zunehmend als Chance begriffen, die wirtschaftliche Produktivität zu fördern und den gesellschaftlichen Wohlstand zu sichern. Die interkulturelle und internationale Öffnung des Hochschulsystems trägt zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei und bildet einen wichtigen Grundstein für ein offenes, innovatives und wirtschaftsstarkes Deutschland, das im internationalen Wettbewerb um kluge Köpfe vorne mitspielt.

Zu beachten ist hierbei jedoch, dass sich bei ausländische Studierenden und Studierenden mit Migrationshintergrund der Übergang in ein Studium sowie nach erfolgreichem Abschluss in den Beruf häufig komplizierter gestaltet als bei ihren Kommilitonen ohne Migrationshintergrund.[354]

Drei Personengruppen rücken dabei in den Vordergrund: ausländische Studierende; junge Menschen mit Migrationshintergrund, die seit Längerem in Deutschland leben; Geflüchtete. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über Stand und Entwicklung der Bildungsbeteiligung und des Bildungserfolgs dieser Personengruppen im deutschen Hochschulsystem.

[354]So suchen z.B. fast ein Drittel der internationalen Studierenden, die 2011 und 2012 ihr Studium an einer deutschen Hochschule abgeschlossen haben und in Deutschland geblieben sind auch ein Jahr später noch eine geeigneten Arbeitsplatz. (Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (Hrsg.): Zugangstor Hochschule Internationale Studierende als Fachkräfte von morgen gewinnen, Berlin 2015 S. 18.

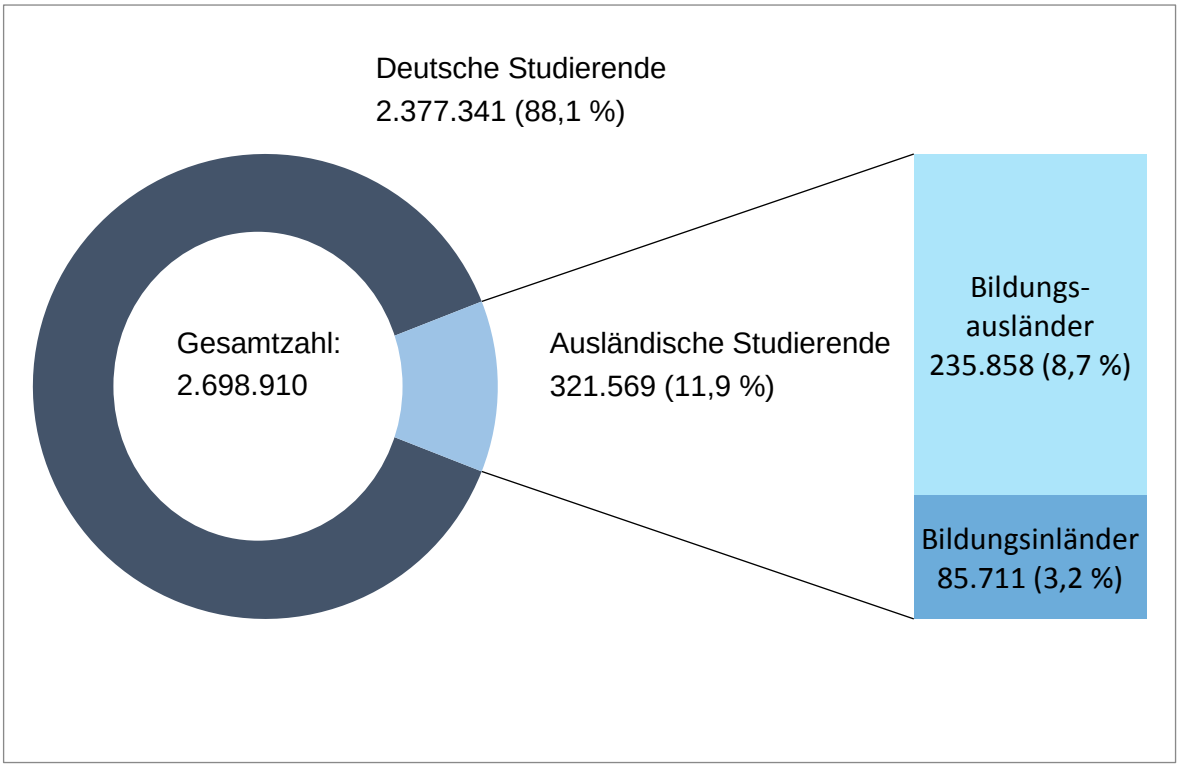
Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

2.5.1 Studierende mit Migrationshintergrund: Stand und Entwicklung der Bildungsbeteiligung

Im Jahr 2015 studierten insgesamt knapp 2,8 Mio. Personen an Hochschulen in Deutschland.[355] Davon waren 338.887 ausländische Studierende – das sind 12,3 % der Studierenden insgesamt. Damit stieg die Zahl der ausländischen Studierenden im Vergleich zum Vorjahr erneut an. Im Wintersemester 2014 waren 321.569 ausländische Studierende an deutschen Hochschulen eingeschrieben (11,9 %). Der Anteil der Studierenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit hat sich damit um 0,4 Prozentpunkte erhöht, trotz eines zeitgleichen Anstiegs der Gesamtzahl der Studierenden.[356]

Innerhalb der Gruppe der ausländischen Studierenden erlaubt die Studierendenstatistik eine weitere Unterscheidung nach dem Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung. Ausländische Studierende, die ihre Hochschulzugangsberechtigung in Deutschland bzw. an deutschen Auslandsschulen erworben haben, werden als Bildungsinländer bezeichnet. Bildungsausländer hingegen sind Studierende mit ausländischer Staatsangehörigkeit und einer im Ausland erworbenen Hochschulzugangsberechtigung.

Abbildung 10: Deutsche und ausländische Studierende im Wintersemester 2014/2015



Quelle: Statistisches Bundesamt, Studierendenstatistik (eigene Darstellung)

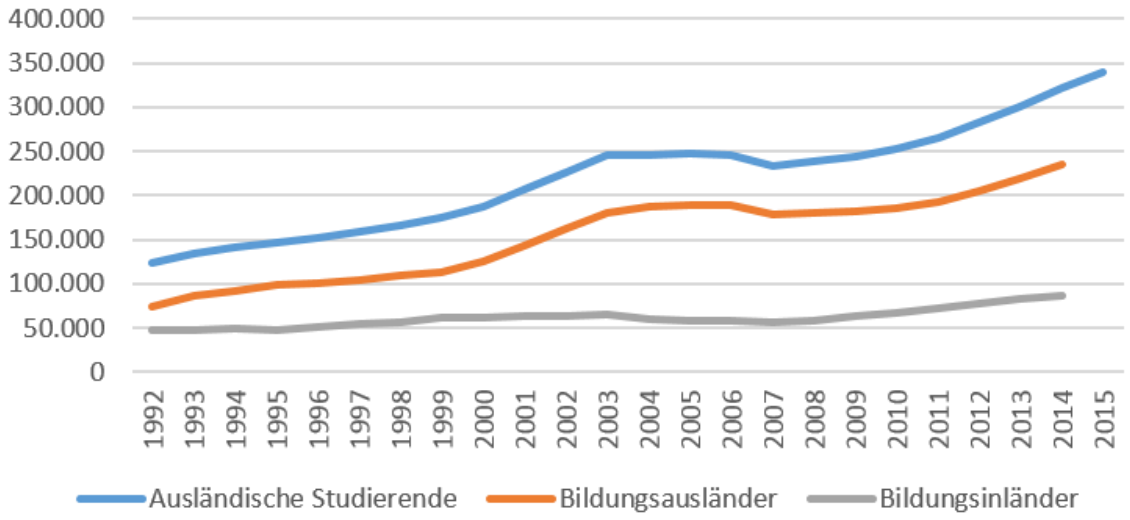
[355] Vgl. Tabelle 23 im Tabellenanhang

[356] Ebd.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bildungsausländerinnen und Bildungsausländer stellen 2014, wie auch in den Jahren zuvor, die weitaus größte Gruppe unter den Studierenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Unter den Studierenden insgesamt sind sie im Jahr 2014 mit 8,7 % vertreten. Das Hauptherkunftsland der Bildungsausländerinnen und -ausländer ist China mit 30.259 Studierenden, gefolgt von Indien (11.655) und der Russischen Föderation (11.534).[357] Interessant ist, dass mit 88 % der weitaus größte Teil der in Deutschland eingeschriebenen Bildungsausländer auch einen Abschluss in Deutschland anstrebt. Nur etwa jeder Zehnte (12 %) plant lediglich einen temporären Studienaufenthalt in Deutschland.[358]

Abbildung 11: Ausländische Studierende in Deutschland in den Jahren 1993 bis 2015



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1 Studierende an Hochschulen, Wiesbaden

Anders als der Anteil der ausländischen Studierenden insgesamt und der Bildungsausländer, die jeweils seit 2011 wieder leicht ansteigen, ist der Anteil der Bildungsinländerinnen und -inländer über die Jahre relativ konstant.[359] Er liegt im gleichen Zeitraum bei lediglich 3,2 %. Studierende mit türkischer Staatsangehörigkeit stellen unter

[357] Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2014/2015, Fachserie 11, Reihe 4.1, Wiesbaden 2015, S 55 ff.

[358] Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) (Hrsg.): Wissenschaft weltoffen. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland. Schwerpunkt: Internationale Masterstudierende an deutschen Hochschulen, durchgeführt mit dem Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung GmbH, Bonn, Hannover 2015.

[359] Vgl. Tabelle 23 im Tabellenanhang

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

den Bildungsinländerinnen und -inländern die mit Abstand größte Gruppe (32 %), gefolgt von Studierenden mit italienischer (5,9 %), griechischer (4,6 %) und kroatischer Staatsangehörigkeit (4,6 %).[360]

Der positive Trend bei den ausländischen Studienanfängerinnen und -anfängern aus den letzten Jahren setzt sich fort: Mit 22,5 % besaß immerhin etwas mehr als jede fünfte Person, die im Jahr 2015 ein Studium aufgenommen hat, eine andere als die deutsche Staatsangehörigkeit. Damit ist ihr Anteil an den Studienanfängerinnen und -anfängern im Vergleich zum Vorjahr (2014: 21,6 %) erneut gestiegen.[361] Zu beachten ist hierbei, dass die Länder für Personen, die sich auf zulassungsbeschränkte Studiengängen bewerben und Deutschen nicht geleichgestellt sind[362], die sogenannten „Vorabquoten“ (zwischen 5 und 10 %) vorsehen.[363]

Die Differenzierungen nach Staatsangehörigkeit sowie nach Bildungsinländern und Bildungsausländern in der amtlichen Statistik stellen die Heterogenität der Studierenden nur in Ansätzen dar. Sie beschreiben lediglich eine Teilgruppe der Studierenden mit Migrationshintergrund, und zwar die Studierenden mit nicht deutscher Staatsangehörigkeit. Studierende mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit bleiben in der amtlichen Studierendenstatistik dagegen „unsichtbar“, da bisher hier nur die deutsche Staatsangehörigkeit erfasst wurde. Mit der Novellierung des Hochschulstatistikgesetzes Anfang 2016 werden künftig mehrere Staatsangehörigkeiten erfasst. Damit können bessere Informationen über Studierende mit Migrationshintergrund durch die amtliche Statistik ermittelt werden. Die Abfrage des Merkmals „Migrationshintergrund“ bei der Immatrikulation ist aus datenschutzrechtlichen Gründungen weiterhin nicht vorgesehen. Wie viele Studierende mit Migrationshintergrund an Hochschulen in Deutschland letztlich eingeschrieben sind, kann auch künftig nicht

---

[360] Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2014/2015, Fachserie 11, Reihe 4.1, Wiesbaden 2015.

[361] Vgl. Tabelle 22 im Tabellenanhang

[362] Den deutschen Bewerbern gleichgestellte Bewerber sind: Bildungsinländer, Bewerber aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) und Angehörige aus Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR);In Deutschland wohnende Bewerber, die selbst nicht Angehörige eines EU- oder EWR-Staates sind, deren Familienangehörige (Ehepartner, Elternteil) aber zu diesem Personenkreis gehören und in Deutschland beschäftigt sind.

[363] Vgl. u. a. Kultusministerkonferenz: Hochschulzugang und Hochschulzulassung für Studienbewerberinnen bzw. Studienbewerber, die fluchtbedingt den Nachweis der im Heimatland erworbenen Hochschulzugangsberechtigung nicht erbringen können – Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 03.12.2015. S. 7.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

abschließend ausgewiesen werden.

Im Mai 2016 startete die 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks (DSW) mit dem Ziel, die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland zu erfassen, um so Handlungsbedarfe offenzulegen.[364] Anders als in der Hochschulstatistik wird dabei auch das Merkmal „Migrationshintergrund“ auf freiwilliger Basis erfasst. Die Ergebnisse werden allerdings erst nach Ende des Berichtszeitraums vorliegen. Daher muss im Folgenden nach wie vor auf die Ergebnisse der 20. Sozialerhebung zurückgegriffen werden, an der im Sommersemester 2012 15.128 Studierende teilgenommen haben.

Danach kann insgesamt 23 % aller Studierenden in Deutschland das statistische Merkmal „Migrationshintergrund“ zugeordnet werden.[365] Im Erststudium ist der entsprechende Anteil etwas höher als im postgradualen Studium (23 % vs. 20 %). 93 % der Studierenden mit Migrationshintergrund befanden sich im Erststudium.[366] Im Vergleich dazu lag der Anteil der ausländischen Studierenden im WS 2011/12 (Erst- und weiterführendes Studium) bei 11,1 %.[367]

Die in der Sozialerhebung zugrunde liegende Definition des Migrationshintergrunds unterscheidet sich in geringem Maße von der Definition des Statistischen Bundesamts (Mikrozensus).[368] Allerdings wurde das Merkmal Migrationshintergrund erstmals im Rahmen der 19. Sozialerhebung (2009) differenzierter erfasst, so dass auch Studierende berücksichtigt werden, die als Deutsche geboren wurden und deren Migrationshintergrund sich aus der Herkunft der Eltern ableitet, d.h. Nachkommen der Zuwanderer in der

---

[364] Die Sozialerhebung wird seit 1951 im Abstand von drei Jahren durchgeführt. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland. 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch das HIS-Institut für Hochschulforschung, Bonn, Berlin 2013, die 21. Sozialerhebung wird voraussichtlich im Jahr 2017 vorgelegt.

[365] Da der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung zunimmt und gerade in den unteren Alterskategorien besonders hoch ist, kann davon ausgegangen werden, dass sich der Anteil der Studierenden mit Migrationshintergrund gegenüber der 20. Sozialerhebung leicht erhöhen wird.

[366] Bundesministerium für Bildung und Forschung: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland. 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch das HIS-Institut für Hochschulforschung, Bonn, Berlin 2013.

[367] Vgl. Tabelle 23 im Tabellenanhang

[368] Gemäß der Definition des Statistischen Bundesamts zählen zu den Menschen mit Migrationshintergrund alle Personen, die selbst oder deren Eltern oder Großeltern nach 1949 nach Deutschland zugewandert sind, ungeachtet ihrer gegenwärtigen Staatsangehörigkeit. Abweichend von dieser Definition wird der Migrationshintergrund in der Sozialerhebung bestimmt durch Angaben der Studierenden zu ihrer eigenen Staatsangehörigkeit und der ihrer Eltern, ob sie selbst und/oder ihre Eltern in Deutschland oder einem anderen Land geboren wurden und ob sie selbst die Staatsangehörigkeit gewechselt haben.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

zweiten bzw. dritten Generation.

Die Ergebnisse der 19. und 20. Sozialerhebung belegen durchgängig, dass der Großteil der Studierenden mit Migrationshintergrund in Deutschland geboren und aufgewachsen ist: 72 % haben keine eigene Migrationserfahrung und lassen sich somit der zweiten bzw. dritten Einwanderergeneration zuordnen.

Obwohl sich die Gruppe der Studierenden mit Migrationshintergrund zahlenmäßig an die Gruppe der Studierenden ohne Migrationshintergrund langsam annähert, gibt es weiterhin große Unterschiede in der sozioökonomischen Zusammensetzung. Die Ergebnisse der 20. Sozialerhebung des DSW zeigen, dass Studierende mit Migrationshintergrund häufiger aus vergleichsweise niedrigen sozialen Herkunftsgruppen stammen. Demnach kommen sie aus einem Elternhaus, in dem beide Eltern entweder keinen Berufsabschluss haben oder höchstens ein Elternteil eine nicht akademische Berufsausbildung abgeschlossen hat. Im Vergleich zu Studierenden ohne Migrationshintergrund traf dies viermal so oft auf Studierende mit Migrationshintergrund zu.

Die niedrigere Bildungsherkunft trägt unter anderem dazu bei, dass Studierende mit Migrationshintergrund häufiger auf finanzielle Unterstützung außerhalb des Elternhauses angewiesen sind. Sie greifen denn auch häufiger auf finanzielle Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) zurück oder müssen häufiger durch Erwerbsarbeit selbst für ihr finanzielles Auskommen sorgen als Studierende ohne Migrationshintergrund.

Soziale Rahmenbedingungen haben sowohl für den Hochschulzugang als auch für den Studienerfolg erhebliche Relevanz. Ein erfolgreiches Studium ist an soziale und wirtschaftliche Voraussetzungen geknüpft, die schwer erarbeitet werden müssen, wenn es um gelingende „intergenerative Bildungsaufstiege“ geht. Die sozioökonomische Ausgangssituation für ein erfolgreiches Studium ist für Studierende mit Migrationshintergrund im Durchschnitt weniger gut als für Studierende ohne Migrationshintergrund. Diese Ausgangslagen müssen sie im Verlauf des Studiums ausgleichen. Dies erfordert in vielen Fällen zusätzliche Anstrengen zur Lebensunterhaltssicherung, eine überdurchschnittliche Leistungsbereitschaft und Durchhaltevermögen. Die Aufnahme und der Abschluss eines Hochschulstudiums ist bei vielen Personen mit Migrationshintergrund somit Ergebnis von steilen und

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

„bemerkenswerten sozialen Aufstiegsprozessen“.[369] Aus Sicht der Beauftragten muss dies bei der Bewertung der Studienverläufe und den darin zum Ausdruck kommenden Leistungen von Studierenden mit Migrationshintergrund stärker Berücksichtigung finden.

Für viele Studierende mit Migrationshintergrund erschwert vor allem die finanzielle Situation einen erfolgreichen Studienverlauf und -abschluss.[370] So haben beispielsweise 11 % der Studierenden mit Migrationshintergrund ihr Studium unterbrochen im Vergleich zu 8 % der Studierenden ohne Migrationshintergrund.[371]

Die amtliche Statistik zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit für einen Studienabbruch bei Studierenden mit ausländischer Staatsbürgerschaft deutlich höher ist. Mit 41 % liegt die Studienabbruchquote sowohl bei Bildungsinländern als auch bei Bildungsausländern im Bachelorstudium deutlich höher als bei Studierenden mit deutscher Staatsangehörigkeit und Herkunft (28 %).[372] Insbesondere bei Bildungsausländern, die zu Studienzwecken nach Deutschland kommen, werden häufig Sprachschwierigkeiten und fehlende Sozialkontakte zu einheimischen Studierenden als zentrale Probleme für einen erfolgreichen Studienverlauf angeführt.[373] Das belegt auch der 12. Studierendensurvey, der im Jahr 2013 erhoben wurde. Demnach hatte nur jede/jeder vierte Studierende in Deutschland Kontakt zu ausländischen Studierenden.[374] Aber auch für Bildungsinländer gilt, dass sie einem vielschichtigen Wirkungskanon ausgesetzt sind, der ihnen den

---

[369] Christine Lang, Andreas Pott, Jens Schneider: Unwahrscheinlich erfolgreich. Sozialer Aufstieg in der Einwanderungsgesellschaft, In: Vorstand des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien der Universität Osnabrück (Hrsg.): IMIS-Beiträge, Heft 49/2016, S. 12.

[370] Laut der 20. Sozialerhebung gab fast ein Drittel der Studierenden mit Migrationshintergrund finanzielle Gründe für eine Studienunterbrechung an. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland. 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch das HIS-Institut für Hochschulforschung, Bonn, Berlin 2013, S. 535.

[371] Ebd.

[372] Da den Berechnungen Daten der amtlichen Statistik (Hochschulstatistik) zugrunde liegen, die nur nach ausländischen und deutschen Studierenden unterscheidet, liegen keine Erkenntnisse zu den Abbruchquoten von Studierenden mit Migrationshintergrund vor. Heublein, Ulrich (et al.): Die Entwicklung der Studienabbruchquoten an den deutschen Hochschulen. Statistische Berechnungen auf der Basis des Absolventenjahrgangs 2012. DZHW: Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung, gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung 4/2014, Hannover 2014, S. 11.

[373] Bundesministerium für Bildung und Forschung: Ausländische Studierende in Deutschland 2012. Ergebnisse der 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt vom Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW), Berlin 2013, S. 47 f.

[374] Bundesministerium für Bildung und Forschung: Studiensituation und studentische Orientierungen. 12. Studierendensurvey an Universitäten und Fachhochschulen, durchgeführt von der Arbeitsgruppe Hochschulforschung an der Universität Konstanz, Berlin 2014, S. 335.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Zugang zum Hochschulsystem sowie einen erfolgreichen Studienverlauf und -abschluss erschwert. Neben den häufig fehlenden Vorerfahrungen im (überwiegend nicht akademischen) Elternhaus zählen dazu vor allem hohe fachspezifische Anforderungen, unzureichende Unterstützung und mangelndes (universitäres) Kontextwissen. Aber auch kulturelle Differenzen und Negativzuschreibungen sind Teil der spezifischen Herausforderungen für Studierende mit Migrationshintergrund.[375]

Die Schwierigkeiten im Studienverlauf spiegeln sich auch in niedrigeren Studienerfolgsquoten. Unter den Studierenden, die 2006 ihr Hochschulstudium begannen, weisen Studierende mit deutscher Staatsangehörigkeit im Jahr 2014 eine Studienerfolgsquote von 79,6 % auf. Hingegen liegt die Erfolgsquote der Bildungsausländerinnen und Bildungsausländer mit 62,2 % deutlich darunter. Trotz ihrer schlechteren Ausgangssituation lässt sich über die letzten Jahre ein positiver Trend in den Studienerfolgsquoten beobachten.[376]

Um die Studienaufnahme, den Studienverlauf und den Studienabschluss von Personen mit Migrationshintergrund positiv zu unterstützen, bestehen bundesweit vielfältige Programme sowohl von staatlicher als auch nicht staatlicher Seite. Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, die Bildungsbeteiligung und den Bildungserfolg junger Menschen mit Migrationshintergrund mit der Zahlung von Unterhaltsleistungen und Stipendienprogrammen zu erhöhen.

Mit einer Änderung des BAföG im August 2014 hat die Bundesregierung die Förderbeträge angehoben, die dauerhafte Übernahme der gesamten Finanzierung durch den Bund und somit eine Entlastung der Länder sichergestellt sowie strukturelle Anpassungen vorgenommen, die sich stärker an der Ausbildungs- und Lebenswirklichkeit von Studierenden ausrichten.[377] Auch Studierende mit Migrationshintergrund, die überproportional häufig aus nicht akademischen Elternhäusern stammen, profitieren von dieser Gesetzesänderung.

Zusätzlich stehen mit Unterstützung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung

---

[375] Rokitte, Rico: Studierende mit Migrationshintergrund und Interkulturalität im Studium. Expertise im Rahmen des Projektes „Chancengleichheit in der Begabtenförderung“ der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitspaper 248, Düsseldorf 2012, S. 31.

[376] Vgl. Tabelle 24 im Tabellenanhang

[377] Pressemitteilung 077/2014 des BMBF „BAföG-Reform schafft finanzielle Spielräume für die Länder“ unter: https://www.bmbf.de/de/bafoeg-reform-schafft-finanzielle-spielraeume-fuer-die-laender-659.html.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

(BMBF) zahlreiche Stipendienprogramme zur Verfügung, die sich meist nicht ausschließlich an Studierende mit Migrationshintergrund wenden, sich aber zunehmend auch für diese Gruppe öffnen und diese gezielt berücksichtigen. Insgesamt gibt es in Deutschland 13 staatlich geförderte Begabtenförderwerke – hierzu zählen auch die Begabtenförderwerke der parteinahen Stiftungen –, die das Potenzial begabter junger Menschen mit und ohne Migrationshintergrund fördern und entwickeln. [378]

Einen Meilenstein zur gezielten Einbindung von Studierenden mit Migrationshintergrund in den tertiären Bildungsbereich stellt die Gründung des Avicenna-Studienwerks und dessen Aufnahme in den Kreis der vom BMBF geförderten Begabtenförderungswerke dar. Im Herbst 2014 wurden erstmalig 65 leistungsstarke und sozial engagierte muslimische Studierende und Promovierende in das Studienwerk aufgenommen.[379] Das muslimische Avicenna-Studienwerk, in dessen Kuratorium die Beauftragte Mitglied ist, spiegelt so einen weiteren wichtigen Teil des weltanschaulichen und gesellschaftlichen Spektrums in Deutschland wider.

Zu einer zentralen Säule der staatlich geförderten Begabtenförderung hat sich auch das 2011 eingeführte Deutschlandstipendium entwickelt.[380] Auch hier werden die Belange von Studierenden mit Migrationshintergrund berücksichtigt, da das Förderprogramm allen Studierenden an Hochschulen in Deutschland unabhängig von deren Staatsangehörigkeit offensteht. Die Begleitforschung belegt, dass Studierende mit Migrationshintergrund innerhalb der Stipendiatenschaft sogar leicht überrepräsentiert sind. Mit 28 % liegt ihr Anteil um fünf Prozentpunkte über dem in der 20. Sozialerhebung angegebenen Anteil der Studierenden mit Migrationshintergrund (23 %).[381]

Aber auch Studienabbrecherinnen und -abbrecher, mit und ohne Migrationshintergrund, sollen nicht mehr alleingelassen werden, sondern mit Hilfe verschiedener Förderaktivitäten im Rahmen einer 2014 gestarteten BMBF-Initiative für eine duale

---

[378] Vgl. z.B. die Internetseite der Friedrich-Ebert-Stiftung zur „Grundförderung für Deutsche und Bildungsinländer“ unter: https://www.fes.de/studienfoerderung/stipendienprogramme/start-zum-starken-abschluss. Einen Überblick bietet die vom BMBF geförderte Online-Datenbank „Stipendienlotse“ unter: https://www.stipendienlotse.de/datenbank.php.

[379] Pressemitteilung 123/2014 des BMBF „Avicenna fördert muslimische Studierende“, unter: https://www.bmbf.de/de/avicenna-foerdert-muslimische-studierende-764.html; Internetauftritt des Avicenna-Studienwerks unter: http://www.avicenna-studienwerk.de.

[380] Das Deutschlandstipendium wird je zur Hälfte von privaten Mittelgebern und vom Bund finanziert und beträgt 300 € monatlich. Nähere Informationen zum Deutschlandstipendium unter: http://www.deutschlandstipendium.de/de/1622.php.

[381] Der Unterschied ist vor allem auf die vergleichsweise große Gruppe der Geförderten zurückzuführen, die mindestens einen Elternteil mit ausländischer Staatsangehörigkeit haben. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Bericht der Bundesregierung zum Deutschlandstipendium über die Ergebnisse der Evaluation nach § 15 StipG und der Begleitforschung, Berlin 2016, S. 10.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ausbildung gewonnen werden (u.a. durch regionale Vermittlungsprojekte des „JOBSTARTER plus Programms“, Projekte zum landesweiten Aufbau von speziellen Beratungsangeboten, einem Online-Informationsportal). Für Studierende aus Drittstaaten mit befristeter Aufenthaltserlaubnis führt ein Studienabbruch jedoch in der Regel in eine unmittelbare Ausreisepflicht. Der Wechsel zu einem anderen Aufenthaltstitel ist bislang nicht möglich. Aus diesem Grund ist auch ein Übergang in eine berufliche Ausbildung nach Studienabbruch aufenthaltsrechtlich nicht problemlos möglich.

Neben der Berücksichtigung in den von der Bundesregierung geförderten Begabtenförderwerken bieten auch zahlreiche weitere Stiftungen Stipendien für Studierende mit Migrationshintergrund an. Teilweise haben Stiftungen auch eigene Programme zu Förderung der wissenschaftlichen Ausbildung von Personen mit Migrationshintergrund aufgebaut. Hierzu zählen beispielsweise die Stipendienprogramme „Vodafone Chancen“ der Vodafone Stiftung Deutschland, „Horizonte“ der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung, das Stipendienprogramm „Medienvielfalt anders – Junge Migrantinnen und Migranten in den Journalismus“ der Heinrich-Böll-Stiftung sowie das Stipendienprogramm GEH DEINE WEG der Deutschlandstiftung Integration.

Während die Förderung von Studierenden mit Migrationshintergrund in erster Linie Ziele wie Teilhabe, Integration und Bildungsgerechtigkeit in den Blick nimmt, richtet sich die Förderung internationaler Studierender (Bildungsausländer) verstärkt an den Zielen internationaler Wettbewerbsfähigkeit, Innovationskraft, Bewältigung des demografischen Wandels und Fachkräftegewinnung aus. Die weitere Internationalisierung der Wissenschaft ist eine zentrale, im Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode festgeschriebene Zielstellung der Bundesregierung.[382] Bis Ende 2020 soll die Zahl ausländischer Studierender auf etwa 350.000 gesteigert werden.

Zum Gegenstand der Internationalisierungsstrategie gehören neben bundesweiten Maßnahmen zur Erhöhung der Zahl internationaler Studierender in Deutschland[383] auch verschiedene auf Hochschulebene verankerte Maßnahmen zur Sicherstellung des

---

[382] Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD „Deutschlands Zukunft gestalten“, S. 29, unter: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=3A29101B16DA483BD76DD781786B7C96.s3t1?__blob=publicationFile&v=2.

[383] Vgl. „Strategie der Wissenschaftsminister/innen von Bund und Ländern für die Internationalisierung der Hochschulen in Deutschland (Beschluss der 18. Sitzung der gemeinsamen Wissenschaftskonferenz am 12. April 2013 in Berlin)“ unter: https://www.bmbf.de/files/aaaInternationalisierungsstrategie_GWK-Beschluss_12_04_13.pdf.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bildungserfolgs ausländischer Studierender. Dabei geht es vor allem darum, die Qualität der Betreuung ausländischer Studierender zu sichern und zu verbessern.[384]

Ein weiteres Ziel ist es, ausländische Studierende nach Studienabschluss vermehrt in Deutschland zu halten und in den Arbeitsmarkt zu integrieren.[385] Vor dem Hintergrund des künftigen Fachkräftebedarfs sind internationale Studierende zu einer gefragten Gruppe von qualifizierten Zuwanderern geworden. Zahlreiche Studien weisen jedoch darauf hin, dass dies bislang nur unzureichend gelingt. Laut einer Studie des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) bleibt lediglich rund ein Viertel nach dem Studium in Deutschland, trotz hoher Bleibeabsichten.[386] Um den Übergang vom Studium in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, sind zielgruppen- und bedarfsspezifische Informations- und Unterstützungsleistungen notwendig, die insbesondere von regionalen Akteuren vor Ort angeboten werden. Das Forschungsprojekt „Bildungsmigranten in der Region (BiReg)“ hat beispielhaft für Niedersachsen die wichtige Rolle von Hochschulakteuren wie dem International Office, dem Career Center oder dem Studentenwerk herausgearbeitet für eine Stärkung der Bleibeentscheidung internationaler Studierenden.[387]

Bildungsinländer mit Migrationshintergrund werden weiterhin zu selten als Zielgruppe für Unterstützungsmaßnahmen identifiziert. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass das Merkmal „Migrationshintergrund“ noch nicht in der Hochschulstatistik erfasst wird und so Deutsche mit Migrationshintergrund nur unregelmäßig und unvollständig in ihrer zahlenmäßigen Größenordnung, ihrer sozioökonomischen Zusammensetzung und Bedürfnisstruktur erfasst werden. Um das Potenzial aller Studierenden an deutschen Hochschulen bestmöglich auszuschöpfen, bedarf es einer stärkeren Berücksichtigung sowohl der internationalen Studierenden aus dem Ausland als auch der Bildungsinländer, d.h. der Gesamtgruppe der Studierenden mit Migrationshintergrund.

---

[384] Vgl. „Nationaler Kodex für das Ausländerstudium an deutschen Hochschulen“ 2012 unter: https://www.hrk.de/uploads/media/CC_Broschuere_1109-fin.pdf.

[385] Roth, Roland: Willkommensregionen für ausländische Studierende. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2015, unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/Willkommensregionen_Roth_fin.pdf.

[386] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration / Migration Policy Group: Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der Europäischen Union, Berlin 2012, unter: http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2012/04/Studie_SVR-FB_Mobile_Talente.pdf.

[387] Barthelt, Franziska (et al.): Internationale Studierende – aktuelle Entwicklungen und Potenziale der globalen Bildungsmigration. Focus Migration, Kurzdossier, 2015.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

2.5.2 Hochschulzugang von Geflüchteten: Herausforderungen und Unterstützungsmaßnahmen

Zunehmend rücken auch geflüchtete Menschen in den Fokus der Bildungspolitik. Flüchtlingen die Teilhabe an Bildung und Ausbildung zu ermöglichen, ist einer der wichtigsten Schlüssel für erfolgreiche Integration. Dazu gehört auch, dass der Zugang zu den Hochschulen nicht versperrt ist und Flüchtlinge die Chance auf einen erfolgreichen Studienabschluss haben. Junge Menschen erhalten dadurch eine berufliche Perspektive und können so erfolgreich in die Gesellschaft hineinwirken. Auch Staat und Gesellschaft profitieren, da erfolgreiche Bildungsbiografien Modellcharakter für viele haben können und die Bedeutung gelungener Integration besonders nachhaltig deutlich machen.[388]

Angesichts der hohen Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 ist das Handlungsfeld im Hochschulbereich von einer großen Dynamik geprägt, welche die beteiligten bildungspolitischen Akteure von Bund, Ländern und Hochschulen vor neue Herausforderungen stellt und somit neue Maßnahmen- und Unterstützungspakete erforderlich macht. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über den gegenwärtigen Stand des Hochschulzugangs von Geflüchteten.

In der Regel werden Geflüchtete formal mit ausländischen Studierenden gleichgesetzt. Bringen sie die notwendigen Zulassungsvoraussetzungen mit, d.h. eine gültige Hochschulzugangsberechtigung, und verfügen sie über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache, haben sie ungehinderten Zugang zum deutschen Hochschulsystem. Allerdings folgt aus der formalen Gleichsetzung mit ausländischen Studierenden keine besondere Rücksichtnahme auf die spezifischen Belange der Flüchtlinge.

Wie viele Geflüchtete bereits an deutschen Hochschulen studieren, ist nicht bekannt, denn der Flüchtlingsstatus wird bei der Einschreibung an deutschen Hochschulen nicht erfasst. Wo amtliche Daten fehlen, ist eine zahlenmäßige Annäherung nur über Erfahrungsberichte der Hochschulen und Universitäten möglich. Eine Umfrage der Friedrich-Ebert-Stiftung unter den für Hochschulen zuständigen Ministerien der Länder zeigt, dass die Universitäten zu Beginn des Anstiegs der Flüchtlingszahlen im Jahre 2015 wenig bis kaum Erfahrungen mit Flüchtlingen gemacht haben.[389] Dabei bestehen allerdings erhebliche regionale Unterschiede. Während die Hochschulen im Osten Deutschlands wenn überhaupt nur über Einzelfälle berichteten, wurden Hochschulen in

[388] Vgl. Kleine Anfrage der Abgeordneten Kai Gehring, Özcan Mutlu u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, „Studienchancen für Flüchtlinge“, BT-Drs. 18/8019, 2016.

[389] Borgwardt, Angela (et al.): Hochschulzugang für Flüchtlinge – Aktuelle Regelungen in den Bundesländern. Ergebnisse einer Umfrage unter den für Hochschulen zuständigen Landesministerien, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2015.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

den alten Bundesländern bereits vermehrt mit dem verstärkten Zugang von Flüchtlingen konfrontiert und rechneten auch in Zukunft mit einem deutlichen Anstieg.

Insgesamt dürfte das Interesse der Geflüchteten am Hochschulzugang in den kommenden Jahren deutlich ansteigen. Noch spiegelt die niedrige Zahl von Anfragen kaum das geschätzte Potenzial der Geflüchteten wider. Geht man davon aus, dass 2014 ca. 10 % der Flüchtlinge in Deutschland über akademische Vorerfahrung verfügten (BAMF-Kurzanalyse 1/2016[390]), so ist damit zu rechnen, dass in ein bis zwei Jahren, wenn die notwendigen sprachlichen und berufsfachlichen Kompetenzen erworben sind, die Anfragen entsprechend steigen werden.

In einigen Herkunftsländern müssen Hochschulen im aufgrund des Kriegsgeschehens ihren Betrieb einstellen, sodass Bildungsabschlüsse nicht mehr erreicht werden können. Hinzu kann als weitere Herausforderung der fluchtbedingte Verlust von Dokumenten kommen. Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat dazu im Dezember 2015 einen Beschluss[391] vorgelegt, der einen „Mindeststandard“ für den Hochschulzugang von Flüchtlingen, die die erforderlichen Nachweise nicht oder nur unvollständig erbringen können, festlegt.[392] Darin haben sich die Länder auf ein dreistufiges Verfahren geeinigt, das im Wesentlichen die Feststellung der persönlichen Voraussetzungen, die sich aus dem jeweils näher bestimmten asyl- bzw. aufenthaltsrechtlichen Status ergeben, die Plausibilisierung der Bildungsbiografie sowie ein qualitätsgeleitetes Prüfungs- bzw. Feststellungsverfahren umfasst.[393] Mit diesem Beschluss tragen die Länder zu einer

---

[390] Die BAMF-Flüchtlingsstudie 2014 ermittelte für die sechs Hauptherkunftsländer Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Sri Lanka und Syrien einen Anteil von höher qualifizierten Personen von 9,8 % unter Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen im Alter von 25 bis 65 Jahren. Die Gruppe der höher qualifizierten Personen ist breit gefasst, sodass darunter Personen mit zwölf oder mehr Jahren Schulbesuch, einem (wahrscheinlich) vorhandenen Schulabschluss sowie einem abgeschlossenen, laufenden oder abgebrochenen Studium fallen. Worbs, Susanne / Bund, Eva: Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland. Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Zukunftsorientierungen, BAMF-Kurzanalyse 1/2016, Nürnberg 2016.

[391] Vgl. Beschluss der KMK vom 03.12.2015 zu „Hochschulzugang und Hochschulzulassung für Studienbewerberinnen bzw. Studienbewerber, die fluchtbedingt den Nachweis der im Heimatland erworbenen Hochschulzugangsberechtigung nicht erbringen können“ unter: https://www.kmk.org/themen/hochschulen/hochschulzugang-und-hochschulzulassung.html.

[392] Die Rahmenbedingungen für eine Prüfung der Studierfähigkeit auch ohne vollständige Aktenlage hat die KMK bereits 1985 geschaffen. Im Dezember 2015 wurde dieser Beschluss überarbeitet.

[393] Zur Verfügung steht beispielsweise der zentrale, standardisierte Studierfähigkeitstest für ausländische Studierende (TestAS). Welches Verfahren dabei zur Anwendung kommt, wird allerdings landesintern entschieden. Für weitere Informationen zum aktuellen Stand siehe: Schammann, Hannes / Younso, Christin: Studium nach der Flucht? Angebote deutscher

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

notwendigen Verbesserung und bundesweiten Vereinheitlichung der zugangsrechtlichen Voraussetzungen für Flüchtlinge bei.

Registrierte Flüchtlinge, die Hochschulzugangsberechtigungen aus dem Heimatland vorlegen können, können ihre Unterlagen seit März 2016 kostenfrei bei der Arbeits- und Servicestelle für Internationale Studienbewerbungen (Uni-Assist e.V.) begutachten lassen.[394] Dabei wird geprüft, ob die eingereichten Zeugnisse gleichwertig zu deutschen Schul- oder Studienabschlüssen sind und grundsätzlich zum Studium in Deutschland berechtigen. Über die Zulassung entscheiden jedoch ausschließlich die Zulassungsstellen der Hochschulen. Wie aus einer Kleinen Anfrage an die Bundesregierung hervorgeht, werden die Kapazitäten von Uni-Assist e.V. bis 2019 erheblich ausgebaut, um zusätzlich bis zu 70.000 Bewerbungen von Flüchtlingen bearbeiten zu können.[395] Auch registrierte Flüchtlinge, denen aufgrund des Studierfähigkeitstests für ausländische Studierende (TestAS) eine grundsätzliche Studierfähigkeit bescheinigt wird, können kostenlos am Prüfverfahren von Uni-Assist e.V. teilnehmen. Die Kosten hierfür übernimmt inzwischen der Bund. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, studierfähigen und studierwilligen Flüchtlingen den Weg an die Hochschulen zu ebnen. Über den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) unterstützt das BMBF mit einem 100-Mio.-€-Bildungspaket den Hochschulzugang von Flüchtlingen in den nächsten vier Jahren.[396] Das staatliche Maßnahmenpaket zielt vor allem auf die Förderung der Kompetenzüberprüfung, der fachlichen und sprachlichen Vorbereitung sowie der Integration an Hochschulen vor Ort.[397]

Darüber hinaus bilden die Feststellung der deutschen Sprachkompetenz sowie die Sprachförderung einen wesentlichen Baustein im Förderprogramm der Bundesregierung. Denn neben den administrativen Regelungen stellen vor allem fehlende oder für ein Studium unzureichende Deutschkenntnisse eine wesentliche Hürde auf dem Weg in die

---

Hochschulen für Studieninteressierte mit Fluchterfahrung. Empirische Befunde und Handlungsempfehlungen, Universitätsverlag Hildesheim, Hildesheim 2016, S. 38.

[394] Vgl. Internetauftritt der Arbeits- und Servicestelle für Internationale Studienbewerbungen unter: https://www.uni-assist.de/.

[395] Vgl. Kleine Anfrage der Abgeordneten Kai Gehring, Özcan Mutlu u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, „Studienchancen für Flüchtlinge“, BT-Drs. 18/8019, 2016.

[396] Vgl. Pressemitteilung des DAAD vom 21.12.2015 unter: https://www.daad.de/presse/pressemitteilungen/de/40748-fluechtlingen-den-zugang-zum-studium-ermoeglichen/.

[397] Vgl. Internetauftritt des BMBF unter: https://www.bmbf.de/de/fluechtlinge-durch-bildung-integrieren-1944.html.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

deutschen Hochschulen dar. Während internationale Studierende sich häufig bereits vor der Einreise entsprechende Deutschkenntnisse aneignen, ist dies bei fluchtbedingter Migration kaum möglich. Diese müssen dann mühsam in Deutschland erworben werden.[398] Um die benötigten Sprachkenntnisse erlangen zu können, ist eine Einstufung des Kompetenzniveaus notwendig. Für Flüchtlinge ist der Online-Spracheinstufungstest onSET-Deutsch bzw. onSET-English kostenlos. Die Unterstützungsangebote im Bereich der Sprachförderung sind vielfältig und reichen von staatlichen Angeboten im Rahmen der Integrationskurse über individuelle Hochschulangebote bis hin zu ehrenamtlichem Engagement von Studierenden.

Eine wichtige Brücke ins Studium für Flüchtlinge – wie für ausländische Studierende insgesamt – bilden die bundesweit an den Hochschulen zur Verfügung stehenden Studienkollegs. Sie bereiten junge Erwachsene aus dem Ausland ohne direkte Hochschulzugangsberechtigung auf ein Studium an einer deutschen Hochschule vor, indem sie sowohl deutsche Sprachkenntnisse als auch fachspezifische Kompetenzen vermitteln. In den kommenden vier Jahren finanziert das BMBF über das INTEGRA-Programm des DAAD jährlich bis zu 2.400 zusätzliche Plätze an Studienkollegs der Hochschulen. Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Verwaltung, Hochschulen und Zivilgesellschaft machten auf einer Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung im Februar 2016 jedoch darauf aufmerksam, dass weitaus mehr Plätze geschaffen werden müssten, um der hohen Zahl an Flüchtlingen gerecht zu werden.[399]

Weitere Unterstützung beim Hochschulzugang erhalten junge Flüchtlinge durch das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) finanzierte Programm „Bildungsberatung Garantiefonds Hochschule“.[400] In den bundesweiten Beratungsstellen werden Flüchtlinge mit einem gesicherten Aufenthaltsstatus bis 30 Jahre, die ein Studium aufnehmen oder in Deutschland fortsetzen möchten, zu studienvorbereitenden Maßnahmen (Sprachkurse, Studienkolleg etc.) beraten. Nach den Richtlinien Garantiefonds Hochschule (RL-GF-H) bietet das BMFSFJ über die Beratung hinaus Flüchtlingen mit einem gesicherten Aufenthaltsstatus finanzielle Unterstützung bei der Aufnahme oder Fortsetzung einer akademischen Laufbahn. Mit der Neufassung der

[398] Als Voraussetzung für eine Hochschulzulassung in Deutschland gilt das Sprachniveau C1.

[399] Borgwardt, Angela: Refugees Welcome – Hochschulzugang für Geflüchtete. Zusammenfassung der Ergebnisse der Konferenz am 4. Februar 2016, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2016, S. 10.

[400] Vgl. Internetauftritt des Bundesprogramms „Bildungsberatung Garantiefonds Hochschule“ unter: http://www.jmd-portal.de/output.php?jmdID=412.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Richtlinien, die am 01.01.2017 in Kraft tritt, gehören erstmals auch Ehepartnerinnen und - partner, die im Wege des Familiennachzugs zu Ausländern nach Deutschland kommen, zum förderberechtigten Personenkreis.[401]

Auch wenn der Zugang zum Studium rechtlich möglich ist, ergeben sich für viele hilfebedürftige studieninteressierte Flüchtlinge in der Praxis häufig Finanzierungsprobleme. Diese ebenfalls fluchtbedingten Herausforderungen stehen bislang wenig im Zentrum der Unterstützungsstrukturen. So gibt es an den Hochschulen kaum zufriedenstellende Informations- und Beratungsangebote speziell zu Möglichkeiten der Finanzierung.[402] Asylberechtigte sowie Flüchtlinge, denen die Flüchtlingseigenschaft oder sog. subsidiärer Schutz zuerkannt wurde, haben einen BAföG-Anspruch. Geduldete und Inhaber bestimmter humanitärer Titel haben seit dem 1. Januar 2016 nach einer Voraufenthaltsdauer von 15 Monaten Zugang zum BAföG. Asylbewerber, die sich immatrikulieren wollen und mehr als 15 Monate in Deutschland aufhalten, stehen vor dem Problem, dass sie ihren Anspruch auf Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verlieren, ohne einen Anspruch auf die Gewährung von BAföG zu erhalten.[403] Hinzu kommt, dass sich trotz Erleichterungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt die Arbeitsplatzsuche und -aufnahme häufig schwierig gestalten. Eine eigenständige Finanzierung von Lebensunterhalt und möglichen Studiengebühren neben dem Studium ist daher in vielen Fällen nicht möglich. Um möglichen Studienabbrüchen vorzubeugen, spricht sich die Beauftragte dafür aus, jedenfalls für die Gruppe der Asylbewerberinnen und -bewerber mit guter Bleibeperspektive einen finanzielle Unterstützung auch dann zu ermöglichen, wenn ein Hochschulstudium aufgenommen wird.

Neben den bundesweiten Maßnahmen, die den Hochschulzugang von Geflüchteten erleichtern sollen, haben einzelne Länder eigene Programme aufgesetzt, so z.B. das Land Baden-Württemberg, das nach dem bereits erfolgreichen Start im Jahr 2015 das Programm zur Studienförderung von Flüchtlingen aus Syrien 2016 weiterführen wird.[404]

---

[401] Richtlinien zur Förderung junger Zuwanderinnen und Zuwanderer zur Vorbereitung und Durchführung eines Hochschulstudiums „ Garantiefonds Hochschulbereich“ vom 05. September 2016; veröffentlicht im Bundesanzeiger vom 20.September 2016.

[402] Schammann, Hannes / Younso, Christin: Studium nach der Flucht? Angebote deutscher Hochschulen für Studieninteressierte mit Fluchterfahrung. Empirische Befunde und Handlungsempfehlungen, Universitätsverlag Hildesheim, Hildesheim 2016, S. 45.

[403] Vgl. Kapitel III 3.7. Schlagwort rechtlichen Rahmenbedingungen (SGB III).

[404] Das Programm wird in Zusammenarbeit mit dem DAAD durchgeführt. Gefördert werden 55

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Baden-Württemberg will damit gezielt das Potenzial studienbefähigter Syrerinnen und Syrer nutzen und fördern.

Die Hochschulen haben ein umfangreiches Programm aufgesetzt, um die Flüchtlinge beim Überwinden der Hürden beim Hochschulzugang und im Studium bestmöglich zu unterstützen. Eine Umfrage der Hochschulrektorenkonferenz,[405] an der sich bundesweit 80 Hochschulen beteiligt haben, zeigt das große und breit gefächerte Engagement. Das Angebot der Hochschulen reicht von Informations- und Beratungsangeboten zum Studium in Flüchtlingsheimen, Kursen zur sprachlichen und fachlichen Vorbereitung bis hin zu Angeboten zur sozialen Integration und psychosozialer Betreuung. Auch konkrete finanzielle Hilfen gehören zu den Unterstützungsmaßnahmen der Hochschulen, wie beispielsweise der Erlass von Semesterbeiträgen oder kostenlose Semestertickets.

Viele Angebote der Hochschulen entstanden im Herbst 2015 als eine Art „Soforthilfe"-Programm und wurden vor allem von einem großen ehrenamtlichen Engagement der Studierenden und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter getragen. Im Wintersemester 2015/2016 bezog sich das Angebot der Hochschulen daher vor allem auf niedrigschwellige Angebote wie Erstberatungen, Gasthörerprogramme und die Teilnahme an Deutschkursen.[406] Inzwischen konnten die Hochschulen einige ihrer Unterstützungsmaßnahmen mithilfe staatlicher Förderprogramme des BMBF und des DAAD (s.o.) ausbauen und verstetigen.

Ein wesentlicher Teil der Integration von Flüchtlingen in die Hochschulen wird auch von Studierenden bzw. Studierenden-Initiativen geleistet. Gerade die persönliche und menschliche Betreuung durch gleichaltrige Studierende, die den Flüchtlingen oft näherstehen, erleichtert die Begleitung der Flüchtlinge sowohl in das Studium hinein als auch durch das Studium hindurch. So entstanden vielerorts sog. Buddy- oder Tandem-

besonders begabte Syrerinnen und Syrer. Nähere Informationen dazu unter: http://mwk.baden-wuerttemberg.de/de/hochschulen-studium/studienfinanzierung/stipendienprogramm-fuer-fluechtlinge-aus-syrien/.

[405] Pressemitteilung der Hochschulrektorenkonferenz am 07.07.2015: HRK-Umfrage ergibt: Hochschulen engagieren sich für die Bildung von Flüchtlingen, unter: https://www.hrk.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/meldung/hrk-umfrage-ergibt-hochschulen-engagieren-sich-fuer-die-bildung-von-fluechtlingen-3772/.

[406] Eine Übersicht über das Angebot ausgewählter Hochschulen in Deutschland findet sich bei Schammann, Hannes / Younso, Christin: Studium nach der Flucht? Angebote deutscher Hochschulen für Studieninteressierte mit Fluchterfahrung. Empirische Befunde und Handlungsempfehlungen, Universitätsverlag Hildesheim, Hildesheim 2016, S. 24 f.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Programme,[407] in denen Studierende aus dem In- und Ausland zusammenkommen und wechselseitig voneinander lernen können. Mit dem WELCOME-Programm des DAAD unterstützt das BMBF gezielt das Engagement von Studierenden für Flüchtlinge.[408]

2.5.3 Perspektiven

Die Unterstützung von Flüchtlingen auf ihrem Weg in die deutschen Hochschulen ist ein wichtiger Bestandteil der gesamtgesellschaftlichen Integrationsaufgabe und damit auch ein wichtiger Baustein im Bildungsprogramm der Bundesregierung. Angesichts der Tatsache, dass im Jahr 2015 schätzungsweise knapp 18 % aller volljährigen Asylerstantragsteller bereits im Heimatland eine Hochschule und weitere 20 % ein Gymnasium besucht haben,[409] besteht hier weiterer Handlungsbedarf, um vorhandenes Wissenspotenzial zu erschließen. Weil viele der Flüchtlinge voraussichtlich in Deutschland bleiben werden, ermöglicht die zügige Integration in die Hochschulen langfristig gute Perspektiven. Ebenso könnte die erworbene akademische Ausbildung der Flüchtlinge in Deutschland nach einer möglichen Rückkehr substanziell zum Wiederaufbau und der wirtschaftlichen Entwicklung in den Herkunftsländern beitragen.

Ähnliches gilt für ausländische Studierende, die für ein Studium nach Deutschland kommen. Aber auch junge Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland aufgewachsen sind und hier ihre Hochschulzugangsberechtigung erhalten haben, gilt es in weitaus stärkerem Maße zu einem erfolgreichen Studium zu befähigen. Dabei sollten aus Sicht der Beauftragten die spezifische Gruppe der Deutschen mit Migrationshintergrund sowie die Absolventen deutscher Auslandsschulen mit einer Hochschulzugangsberechtigung stärker im Fokus von hochschulpolitischen Strategien der Internationalisierung und interkulturellen Öffnung stehen.

Um ihre Teilhabe zu erhöhen und ihr Potenzial einzubinden, erfordert es deutlicherer

---

[407] Stellvertretend seien hier nur das Buddy-Programm der Freien Universität Berlin, das Mentoring-Programm „Buddies für Geflüchtete“ der Technischen Universität München und das „Tandem Partnership Program“ an der Hochschule Mannheim genannt. Nähere Informationen dazu auf den Internetseiten der Hochschulen.

[408] Vgl. Internetauftritt des DAAD unter: https://www.daad.de/hochschulen/ausschreibungen/projekte/de/11342-foerderprogramme-finden/?s=1&projektid=57253339.

[409] Rich, Anna-Katharina: Asylantragsteller in Deutschland im Jahr 2015. Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit. BAMF-Kurzanalyse 3/2016, Nürnberg 2016, S. 5.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Anstrengungen, Hochschulen tatsächlich als „Orte der Integration“[410] zu begreifen und die interkulturelle Öffnung auf allen Ebenen voranzutreiben. Die Beauftragte setzt sich dafür ein, dass sich dieses Bewusstsein fest in den Entscheidungs- und Handlungsträgern, aber auch der Gesamtgesellschaft verankert und dabei nicht nur Studierende aus dem Ausland, sondern in deutlich stärkerem Maße auch diejenigen, die in Deutschland geboren und/oder ihre Bildung überwiegend in Deutschland abgeschlossen haben, berücksichtigt werden. Sie begrüßt insbesondere die aktuellen Empfehlungen des Wissenschaftsrates zur Gewinnung, Integration und Qualifizierung internationaler Studierender.[411]

3 Integration in den Arbeitsmarkt

3.1 Einleitung

Die Teilnahme am Erwerbsleben bedeutet für den Einzelnen sowohl wirtschaftliche Eigenständigkeit als auch eine aktive Teilhabe an der Gesellschaft. Das hat u.a. im „Integrationsbarometer“ 2016 seinen Niederschlag gefunden, nach dem die Zugehörigkeit zur Gesellschaft im Selbstverständnis von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund vor allem davon abhängt, einen festen Arbeitsplatz zu haben (93,3 % bzw. 89,2 %) – weit vor der Staatsangehörigkeit (62,1 % bzw. 64,8 %), einem Geburtsort (25,3 % zu 34,8 %) sowie Vorfahren in Deutschland (20,1 % zu 30,9 %).[412]

Der Arbeitsmarkt hat sich im Berichtszeitraum (Mitte 2014 – Mitte 2016) außerordentlich positiv entwickelt: Die Arbeitslosigkeit ist von 2.898.000 Personen im Jahresdurchschnitt 2014 über 2.795.000 im Jahresdurchschnitt 2015 auf 2.614.000 im Juni 2016 gesunken, die Erwerbstätigkeit ist hingegen von 42,67 Mio. Personen im Jahresdurchschnitt 2014 auf 43,67 Mio. Personen im Juni 2016 gestiegen. Ebenso stieg die Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter von 30,17 Mio. auf 31,36 Mio. im gleichen Zeitraum.[413] In Bezug auf Normalarbeitsverhältnisse sowie auf atypische Beschäftigung ist

---

[410] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Hochschulen als Orte der Integration, Nürnberg 2011.

[411] Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Gewinnung, Integration und Qualifizierung internationaler Studierende – Dritter Teil der Empfehlungen zur Qualifizierung von Fachkräften vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, Drs. 5437-16, verabschiedet in Kiel am 08.07.2016.

[412] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.

[413] Sämtliche Daten aus Presseinformation der Bundesagentur für Arbeit 002/2015 vom 07.01.2015; Presseinformation der Bundesagentur für Arbeit 002/2016 vom 05.01.2016;

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

ein Anstieg zu verzeichnen, die Einstellungsbereitschaft der Betriebe ist gewachsen, die Bundesagentur für Arbeit konnte aufgrund der guten Arbeitsmarktlage erhebliche Beitragsrücklagen bilden. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ab 01.01.2015 hat sich nach Einschätzung der Mindestlohnkommission[414] nicht nachteilig auf den Arbeitsmarkt und günstig auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgewirkt.

Das sind für die Integration in den Arbeitsmarkt als Kernaufgabe der Integrationspolitik gute Rahmenbedingungen für Menschen mit Migrationshintergrund, aber auch und gerade für die Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt. Die berufliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund zeigt im Rahmen der beschriebenen Gesamtentwicklung Fortschritte in Bezug auf einen Anstieg der Erwerbstätigkeit, sozialversicherungspflichtiger und atypischer Beschäftigung. Ein Vergleich mit der Erwerbsbeteiligung der Gesamtbevölkerung offenbart weiterhin Handlungsbedarfe.

Obgleich die Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund an der allgemeinen Arbeitsmarktentwicklung nominal gestiegen ist und damit mehr Menschen in Arbeit gekommen sind, bleibt ihre Teilhabe insgesamt nach wie vor hinter der von Menschen ohne Migrationshintergrund zurück.

Seit vielen Jahren liegt die Arbeitslosigkeit von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit prozentual betrachtet über der von Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, wobei die Entwicklung in den letzten Jahren weiter divergierte. Zur Erklärung muss das komplexe Zusammenspiel von differenzierenden Faktoren berücksichtigt werden. Dazu gehören u.a. Einreisezeitpunkt, Aufenthaltsdauer, vorhandene oder fehlende, nicht passgenaue oder nicht anerkannte sprachliche, schulische und berufliche Qualifikationen, geringe oder weit zurückliegende Berufserfahrungen, fehlendes Wissen über den deutschen Arbeitsmarkt und seine Berufsstrukturen, reale institutionelle bzw. subjektiv wahrgenommene Diskriminierungen sowie Verdrängungseffekte im Arbeitsmarkt.

Diese Entwicklung weist nachdrücklich darauf hin, dass die vorhandenen Potenziale von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland nur unzureichend ausgeschöpft werden. Um das Potenzial von Menschen mit Migrationshintergrund besser zu heben, müssen sowohl die Entwicklungen am Arbeitsmarkt als auch das komplexe

---

Presseinformation der Bundesagentur für Arbeit 029/2016 vom 30.06.2016.

[414] Mindestlohnkommission: Stellungnahme aus der schriftlichen Anhörung. Ergänzungsband zum ersten Bericht der Mindestlohnkommission, Berlin 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bedingungsgefüge wesentlich stärker Berücksichtigung finden.

Zugleich wird die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes von Migration – insbesondere EU-Binnenmigration – beeinflusst. Die Zuwanderung nach Deutschland ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen, wobei die Erwerbsmigration aus Drittstaaten nur einen kleinen Anteil ausmacht.[415] Indessen werden auch viele der EU-Binnenmigranten ein Erwerbsziel haben. Aufgrund der Zuwanderung nimmt das Arbeitskräfteangebot in Deutschland zu, was isoliert betrachtet zu mehr Beschäftigung, aber auch zu einer höheren Arbeitslosigkeit führen kann. Die Höhe der Arbeitslosigkeit hängt davon ab, wie schnell und ob die zugewanderten Menschen eine Beschäftigung finden und wie hoch das Arbeitslosigkeitsrisiko in den aufgenommenen Jobs ist.

Auch dann, wenn die Integration in den Arbeitsmarkt schnell gelingt, wird es infolge saisonaler, struktureller oder betrieblicher Gründe immer einen gewissen Umfang an Fluktuationsarbeitslosigkeit geben, der sich bei zunehmendem Arbeitskräfteangebot entsprechend erhöht. Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten sind deshalb für die Integration bessere Indikatoren als die absoluten Arbeitslosen- und Beschäftigungszahlen, weil sie auch Veränderungen des Arbeitskräfteangebots und der Bevölkerung berücksichtigen.

Die nachfolgenden Ausführungen fächern die Entwicklung und die Situation für Ausländerinnen und Ausländer sowie für Menschen mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt auf, um Handlungsperspektiven für deren bessere Teilhabe am Arbeitsmarkt zu entwickeln. Hierbei ist immer zu beachten, dass Daten oftmals nur für eine der beiden Personengruppen verfügbar sind – also entweder Personen mit Migrationshintergrund oder Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft. Auf welche Personengruppe sich die Ausführungen beziehen, wird in den einzelnen Abschnitten kenntlich gemacht.

Hinsichtlich der positiv arbeitsmarktrelevanten Veränderungen im Aufenthaltsrecht wird auf Kapitel III 5 verwiesen.

[415] Bei den Aufenthaltszwecken von Personen aus Drittstaaten entfielen 2015 lediglich 3,4 % auf den Zweck der Erwerbstätigkeit. Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland, Jahresbericht 2015, Nürnberg 2016. Für Personen aus den anderen EU-Mitgliedstaaten lassen sich aufgrund der Arbeitnehmerfreizügigkeit zwar herkunftslandbezogene, in Bezug auf den Arbeitsmarkt aber keine genauen Daten ableiten. Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland, Nürnberg 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.2 Entwicklung der Arbeitsmarktlage

3.2.1 Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials

Das Erwerbspersonenpotenzial umfasst alle Menschen einer Wohnbevölkerung, die arbeiten können, wollen und dürfen. Es setzt sich zusammen aus der Anzahl der Erwerbstätigen, der Arbeitslosen bzw. Erwerbslosen und der sog. stillen Reserve.[416] Damit ist das Erwerbspersonenpotenzial ein Maß für das im Inland verfügbare Arbeitskräfteangebot. Umfang und Struktur der Bevölkerung sind entscheidende Faktoren für die künftige Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials. Die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials wird insbesondere durch die Faktoren Demografie, Verhalten (Erwerbsquoten) und Migration beeinflusst. Der negative Effekt der demografischen Entwicklung in Deutschland wird die positiven Effekte der steigenden Erwerbsbeteiligung und der Zuwanderung aller Voraussicht nach deutlich überwiegen.[417]

Als Indikator für die Obergrenze des Arbeitsangebots dient das Erwerbspersonenpotenzial, das in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 13: Entwicklung des Angebots an Arbeitskräften 2009 bis 2016

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Prog-nose 2016
	Jahresdurchschnitte in 1.000							
Erwerbspersonenpotenzial	45.344	45.230	45.335	45.214	45.439	45.773	45.867	46.222
Erwerbstätige	40.892	41.020	41.577	42.060	42.328	42.703	43.032	43.519
darunter sozialversicherungs-pflichtig Beschäftigte	27.729	28.008	28.687	29.341	29.713	30.197	30.829	31.509
registrierte Arbeitslose	3.415	3.239	2.976	2.897	2.950	2.898	2.795	2.775
stille Reserve	1.354	1.389	1.359	930	929	980	885	806

Quelle: Fuchs, Johann (et al.): IAB-Prognose 2016: Beschäftigung und Arbeitskräfteangebot so hoch wie nie, IAB-Kurzbericht 06/2016, Nürnberg 2016

[416] Zur stillen Reserve gehören beispielsweise Personen, die Arbeit suchen, ohne als arbeitslos registriert zu sein, sowie Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die stille Reserve kann nur geschätzt werden, d.h., es liegen keine genauen Daten vor.

[417] Vgl. Fuchs, Johann / Kubis, Alexander / Schneider, Lutz: Die Effekte der Zuwanderung auf das langfristige Erwerbspersonenpotenzial. In: Wirtschaftsdienst, Bd. 95, Nr. 12, 2015, S. 845–850; Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung 021/16 vom 20.01.2016, Alterung der Bevölkerung durch aktuell hohe Zuwanderung nicht umkehrbar, Wiesbaden 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

In den letzten Jahren haben die Zunahmen bei der Erwerbsbeteiligung und der Zuwanderung Rückgänge der Bevölkerung im Erwerbsalter überkompensiert und zu Beschäftigungszuwächsen geführt. Mittel- bis langfristig, insbesondere ab den 2020er-Jahren, ist jedoch mit einem schnellen und massiven Rückgang der Erwerbsbevölkerung zu rechnen, weil dann die geburtenstarken Jahrgänge den Arbeitsmarkt verlassen. Diese Entwicklung lässt erhebliche negative Auswirkungen auf die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials erwarten. Damit einhergehend werden sowohl das noch bessere Erschließen des inländischen Arbeitskräftepotenzials als auch eine deutlich verstärkte Zuwanderung von Fachkräften erforderlich werden.[418]

Bereits heute zeigt sich in einigen Berufsfeldern und Regionen ein Mangel an Fachkräften. Es wird erwartet, dass die Fachkräfteengpässe in den nächsten Jahren weiter zunehmen werden – bedingt u.a. durch den technologischen Fortschritt sowie die demografische Entwicklung. Gleichzeitig wird deutlich, dass vorhandene Potenziale – insbesondere bei Menschen mit Migrationshintergrund – nicht gut genug erschlossen werden. Aufgrund der Altersstruktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund – sie ist durchschnittlich jünger – ist zu erwarten, dass diese Gruppe einen steigenden Anteil an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter stellen wird. Maßnahmen zur Fachkräftesicherung sollten daher gezielter mit arbeitsmarktpolitischen Qualifizierungs- und Integrationsmaßnahmen für Menschen mit Migrationshintergrund kombiniert werden.

3.2.2 Erwerbsbeteiligung und Erwerbstätigkeit

Innerhalb der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 65 Jahre) sind Verschiebungen erkennbar, die in Zukunft die Struktur der Erwerbsbevölkerung prägen werden. Die Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren ist in den letzten Jahren jeweils um rund 0,7 % gewachsen. Stärkere Verschiebungen zeigen sich in der Binnenstruktur: Während die erwerbsfähige Bevölkerung ohne Migrationshintergrund zwischen 2011 und 2015 fast unverändert blieb (–0,2 %), erhöhte sich die Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung mit Migrationshintergrund im gleichen Zeitraum sehr deutlich (+17,5 %).[419]

Durch die weiterhin positive wirtschaftliche Entwicklung hat sich der Arbeitskräftebedarf,

[418] Vgl. Fuchs, Johann / Kubis, Alexander / Schneider, Lutz: Die Effekte der Zuwanderung auf das langfristige Erwerbspersonenpotenzial. In: Wirtschaftsdienst, Bd. 95, Nr. 12, 2015, S. 845-850.
[419] Vgl. Tabelle 26 im Tabellenanhang

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

gemessen an der Zahl der Erwerbstätigen und der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, weiter erhöht. Die Zahl der Erwerbstätigen[420] wuchs weiterhin deutlich auf 43 Mio. Menschen im Durchschnitt des Jahres 2015.[421] Damit setzte sich der seit über zehn Jahren anhaltende Anstieg der Erwerbstätigkeit fort. Insgesamt wird für die Zahl der Erwerbstätigen nunmehr der höchste Stand seit der Wiedervereinigung erreicht. Eine gesteigerte Erwerbsbeteiligung der inländischen Bevölkerung sowie die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte glichen negative demografische Effekte aus.

Die Erwerbsquote[422] sowohl von Ausländerinnen und Ausländern als auch von Deutschen ist relativ kontinuierlich gestiegen:[423] Sie lag im Jahr 2014 bei 69,1 % für Ausländer und bei 78,6 % für Deutsche. Gleichzeitig ist auffällig, wie sich der Abstand zwischen den Erwerbsquoten von Ausländern und Deutschen verändert hat. Von 2001 bis 2010 vergrößerte sich der Abstand von 6,3 auf 10,3 Prozentpunkte. Seitdem ist er wieder leicht auf 9,5 Prozentpunkte im Jahr 2014 gesunken.

Tabelle 14: Erwerbsquoten von Ausländerinnen und Ausländern sowie Deutschen (in Prozent)

Jahr	Ausländer		
	Insgesamt	Männer	Frauen
Bevölkerung auf Basis früherer Zählungen			
2001	66,9	79,7	52,7
2002	66,7	79,2	52,9
2003	67,2	79,3	54,0
2004	66,7	79,5	52,9
2005	65,9	78,2	52,9
2006	66,5	78,6	53,8
2007	66,5	78,0	54,5
2008	66,6	78,2	54,8
2009	67,2	78,4	55,9
2010	67,3	78,7	55,7
2011	68,0	79,0	56,9
Bevölkerung auf Basis des Zensus 2011			
2011	68,1	79,6	56,9
2012	68,9	80,0	57,9
2013	68,9	80,0	57,8
2014	69,1	80,0	57,9

Jahr	Deutsche		
	Insgesamt	Männer	Frauen
Bevölkerung auf Basis früherer Zählungen			
2001	73,2	80,1	66,2
2002	73,4	80,2	66,6
2003	74,0	80,4	67,4
2004	74,1	80,4	67,7
2005	74,6	80,7	68,4
2006	75,8	81,4	70,1
2007	76,5	82,0	71,0
2008	76,9	82,3	71,4
2009	77,3	82,4	72,0
2010	77,6	82,5	72,5
2011	78,1	82,6	73,4
Bevölkerung auf Basis des Zensus 2011			
2011	78,1	82,7	73,4
2012	77,9	82,5	73,3
2013	78,4	82,6	74,1
2014	78,6	82,5	74,6

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Bei der Erwerbsquote von Frauen zeigt sich ebenfalls eine positive Tendenz sowohl bei Ausländerinnen als auch bei Deutschen – bei Ersteren jedoch von einem deutlich niedrigeren Niveau ausgehend. Bei ausländischen Frauen ist die Erwerbsquote von

[420] Arbeitnehmer/-innen und Selbstständige sowie mithelfende Angehörige.

[421] Vgl. Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung 001/14 vom 14.01.2016. Zur Struktur der Erwerbstätigen vgl. Tabellen 25–27 im Tabellenanhang.

[422] Die Erwerbsquote drückt den Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) im Alter von 15 bis 65 Jahren an der Wohnbevölkerung dieser Altersgruppe aus.

[423] Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer, April 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

52,7 % im Jahr 2001 auf 57,9 % im Jahr 2014 gestiegen, bei deutschen Frauen hingegen von 66,2 % auf 74,6 %. Allerdings ist die Differenz zwischen deutschen und ausländischen Frauen deutlich gestiegen und nur kurzzeitig 2012 ein wenig zurückgegangen. Im Jahr 2001 betrug der Abstand 13,5 Prozentpunkte, im Jahr 2014 sogar 16,7 Prozentpunkte.

Mütter mit Migrationshintergrund sind deutlich seltener erwerbstätig als Mütter ohne Migrationshintergrund. Jedoch ist in den vergangenen Jahren die Arbeitsmarktintegration von Müttern mit Migrationshintergrund deutlich gestiegen. 2006 lag sie noch bei 44 %, 2014 bei 52 %. Der größte Aufwuchs hat bei Müttern stattgefunden, deren jüngstes Kind zwischen 2 und 8 Jahre alt war. Hier lagen die Werte 2014 jeweils 10 bis 11 Prozentpunkte über denen von 2006 und im Bereich des Arbeitszeitkorridors zwischen 20 und 32 Stunden je Woche. Auch die Erwerbsmotivation und damit das Erwerbspotenzial der Mütter mit Migrationshintergrund ist hoch: Die Mehrheit möchte (wieder) arbeiten.[424]

3.2.3 Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern

Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit hat zwischen 2011 und 2015 jedes Jahr[425] sehr deutlich zugenommen – die Steigerungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr liegen zwischen 7,3 % und 10,9 %. Damit ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländern deutlich stärker gestiegen als die von Deutschen – deren Wachstumsraten pro Jahr lagen in dem genannten Zeitraum zwischen 0,8 % und 2,1 %.[426]

Die positive wirtschaftliche Entwicklung in den letzten Jahren hat somit zu einer sehr deutlichen Verbesserung bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit geführt. Jedoch ist auch zu bemerken, dass in früheren Jahren eine entgegengesetzte Entwicklung stattfand. So hat die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländern zwischen den Jahren 2002 und 2005 jedes Jahr deutlich abgenommen (zwischen –5,3 % und –1,9 % pro Jahr); bei Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit war die Abnahme hingegen weniger stark

---

[424] Vgl. Andreas Heimer / Dr. David Juncke / Jan Braukmann / Tilmann Knittel / Dr. Stephan Moog / Malte Ristau / Dr. Wilhelm Haumann: Zukunftsreport Familie 2030 im Auftrag des BMFSFJ, Berlin 2016.

[425] Die Jahresdaten der Beschäftigtenstatistik beziehen sich hier auf den Stichtag 30.09. des jeweiligen Jahres.

[426] Vgl. Tabelle 28 im Tabellenanhang für diese und die folgenden Daten. Alle Angaben beziehen sich auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach dem Arbeitsortprinzip.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

ausgeprägt (zwischen –2,1 % und –0,9 % pro Jahr).

Aus diesen ungleichen Wachstumsraten von Deutschen und Ausländern in den letzten Jahren resultiert schließlich eine Verschiebung der Anteile innerhalb der Gruppe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Während der Anteil der Deutschen im Zeitraum zwischen 2011 und 2015 um zwei Prozentpunkte auf 90,6 % sank, stieg der Anteil bei den Ausländerinnen und Ausländern im gleichen Zeitraum um zwei Prozentpunkte auf 9,4 %.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den letzten 15 Jahren um rund 3 Mio. Personen gewachsen ist, wobei rund 2 Mio. auf Menschen mit deutscher und rund 1 Mio. auf Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit zurückzuführen sind. Dies zeigt das deutlich überproportionale Wachstum von rund 48 % bei Ausländern gegenüber einem Wachstum von rund 8,2 % bei Deutschen.

Der Frauenanteil an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung liegt bei Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit weiterhin etwa zehn Prozentpunkte unterhalb derjenigen von Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit. In den letzten 15 Jahren ist bei beiden Gruppen eine leichte Steigerung pro Jahr festzustellen. Jedoch fällt auf, dass der Anteil von Frauen an den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländern im Jahr 2015 erstmals leicht sank – von 38,1 % auf 37,9 %.

Die Steigerung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist deutlich in den Wirtschaftsabschnitten zu beobachten, in denen Ausländerinnen und Ausländer einen besonders hohen Anteil haben, wie im „verarbeitenden Gewerbe“, der „Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen“, dem „Handel“ und dem „Gastgewerbe“. Sie ist aber auch in Wirtschaftsabschnitten gut erkennbar, an denen Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit bislang weniger partizipiert haben, wie bei „Erziehung und Unterricht“, „Information und Kommunikation“ sowie bei der „Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen“. Das Gewicht dieser Tätigkeitsfelder hat sich im Einzelnen unterschiedlich entwickelt. Der Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer ist beispielsweise in den Wirtschaftsabschnitten „Baugewerbe“, „Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen“ und „Gesundheits- und Sozialwesen“ gestiegen, während der Anteil beispielsweise in den Wirtschaftsabschnitten „verarbeitendes Gewerbe“, „Handel“ sowie „Erziehung und Unterricht“ sank.[427]

Die räumliche Verteilung der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländerinnen

[427] Vgl. Tabelle 31 im Tabellenanhang

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

und Ausländer konzentriert sich weiterhin stark auf die westlichen Bundesländer und Berlin mit einem Anteil von 95,5 %, während in den östlichen Bundesländern (ohne Berlin) insgesamt nur 4,5 % der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer zu finden sind. Der Schwerpunkt der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in absoluten Beschäftigungszahlen liegt weiterhin sehr deutlich auf Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Hessen mit zusammen rund 73 %.[428]

Bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) haben sich einige Neuerungen ergeben. So gilt die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit für Personen aus Bulgarien und Rumänien seit dem 01.01.2014 und für Personen aus Kroatien seit dem 01.07.2015. Der Wegfall von Beschränkungen lässt sich sehr gut an der deutlichen Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Personen aus diesen drei EU-Mitgliedstaaten erkennen.[429]

Bereits in den letzten zehn Jahren nahm die Beschäftigung von Personen aus Bulgarien und Rumänien mit Steigerungsraten zwischen 10 % und 30 % pro Jahr deutlich zu. Ab dem Wegfall der Beschränkungen stieg die Anzahl noch mal sprunghaft um rund 70 % (Bulgaren) bzw. 67 % (Rumänen) an. In diesem Kontext stieg ebenso die Anzahl an sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen aus Kroatien seit 2014 deutlich an; im Jahr 2015 waren rund 23 % mehr Kroaten in Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigt als im Vorjahr.

Auch insgesamt steigt die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern aus der EU seit 2010 jährlich deutlich an.[430] Die Zuwachsrate aus den EU-27-Staaten ohne Deutschland betrug zwischen 2010 und 2015 rund 14 %; durchschnittlich wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Deutschen und Ausländern im gleichen Zeitraum nur um rund 2 % pro Jahr. Ebenfalls waren im Zeitraum von 2010 bis 2015 deutlich mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit spanischer (+80,4 %), griechischer (+44,4 %) und italienischer Staatsangehörigkeit (+28,6 %) in Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigt, hingegen nur rund 13,8 % mehr aus Frankreich.

Die sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer sind überwiegend Männer und

[428] Vgl. Tabelle 32 im Tabellenanhang
[429] Vgl. Tabelle 30 im Tabellenanhang
[430] Vgl. Tabelle 30 im Tabellenanhang

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

deutlich jünger als die sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen, aber es gibt nur geringe Unterschiede hinsichtlich der Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung.[431] Mitte 2015 befanden sich 70 % der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer in der Altersgruppe zwischen 25 und unter 50 Jahren. Bei den Deutschen sind dies mit 56,6 % deutlich weniger. In der Altersgruppe zwischen 50 und unter 65 Jahren befinden sich nur 18,6 % der Ausländerinnen und Ausländer, wohingegen es bei den Deutschen 32,7 % sind. Gleichzeitig steigt bei den Deutschen der Anteil der älteren sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten. Kaum Unterschiede gib es in der Altersgruppe zwischen 15 und unter 25 Jahren mit 10 % Deutschen und 10,8 % Ausländern.

Deutliche Unterschiede sind jedoch zu erkennen, wenn es um die Qualifikation der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen und Ausländerinnen und Ausländer geht. Während von den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen 10,5 % ohne beruflichen Ausbildungsabschluss sind und der Anteil derer, deren Ausbildung unbekannt ist, 9,4 % beträgt, sind die entsprechenden Anteile bei den Ausländerinnen und Ausländern mehr als doppelt so hoch: 23,5 % von ihnen sind ohne beruflichen Ausbildungsabschluss und bei 28,8 % ist die Ausbildung unbekannt. Einen anerkannten Berufsabschluss – einschließlich der akademischen Abschlüsse – haben rund 80 % der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen. Bei den Ausländerinnen und Ausländern sind es weniger als 50 %.

Es muss abgewartet werden, inwiefern die verbesserten Möglichkeiten zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse hier in Zukunft zu einer ausgeglicheneren Verteilung von Abschlüssen zwischen Menschen mit deutscher und mit ausländischer Staatsangehörigkeit führen. Zur Praxis der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse siehe Kapitel II 3.3.2; zur Rechtsentwicklung siehe Kapitel III 5.5.

3.2.4 Geringfügig entlohnte Beschäftigung

Eine geringfügig entlohnte Beschäftigung – im allgemeinen Sprachgebrauch als Minijob bezeichnet – liegt vor, wenn das Arbeitsentgelt aus dieser Beschäftigung regelmäßig im Monat die Geringfügigkeitsgrenze nicht überschreitet. Diese Geringfügigkeitsgrenze liegt

[431] Vgl. für diese und die folgenden Merkmale Tabelle 29 im Tabellenanhang. Stichtag ist hier der 30.06.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

bei 450 € pro Monat. „Regelmäßig“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass diese Grenze nur gelegentlich und nicht vorhersehbar überschritten werden darf, damit trotzdem eine geringfügig entlohnte Beschäftigung vorliegt.

Insgesamt waren in Deutschland zum Stichtag 30.09.2015 rund 7,4 Mio. Menschen geringfügig entlohnt beschäftigt.[432] Damit ist die Anzahl gegenüber dem letzten Bericht leicht zurückgegangen. Von den rund 7,4 Mio. Personen waren über 2,5 Mio. im Nebenjob, der überwiegende Teil jedoch ausschließlich geringfügig beschäftigt.[433] Der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer bei den geringfügig entlohnt Beschäftigten liegt dabei mit 11 % etwas höher als bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (9,4 %) mit ausländischer Staatsangehörigkeit.

Die geringfügig entlohnten Beschäftigten insgesamt sind mehrheitlich weiblich, bei den Deutschen insgesamt sogar zu einem höheren Anteil (61,1 %) als bei den Ausländerinnen und Ausländern (58,7 %). Betrachtet man hingegen nur die im Nebenjob geringfügig entlohnt beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer, überwiegt der Anteil der Männer (52,7 %) leicht.

In der Detailbetrachtung wird deutlich, dass sich die ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigung[434] seit 2009 ungleich entwickelt hat: Der Anteil der ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigten Deutschen sank von 90,8 % im Jahr 2009 auf 89,3 % im Jahr 2013 und weiter auf 88,5 % (rund 4.256.000 Personen) im Jahr 2015, während er bei den Ausländerinnen und Ausländern von 9 % im Jahr 2009 auf 10,4 % im Jahr 2013 und 11,1 % (rund 536.000 Personen) im Jahr 2015 stieg. Während in dieser Zeit anteilig betrachtet immer weniger Deutsche ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigt waren, kann bei den Ausländerinnen und Ausländern eine Zunahme dieser Beschäftigungsform beobachtet werden.

Welche Integrationswirkungen von der geringfügig entlohnten Beschäftigung tatsächlich ausgehen, ist bislang unklar.[435] Es ergeben sich wichtige Teilhabemöglichkeiten am Arbeitsmarkt, auch wenn der Übergang in ein sog. Normalarbeitsverhältnis oft nicht

---

[432] Vgl. Tabelle 33 im Tabellenanhang

[433] Die Zahlen schwanken jahreszeitlich und saisonal bedingt.

[434] Vgl. Tabelle 34 im Tabellenanhang

[435] Vgl. Dietz, Martin / Himsel, Carina / Walwei, Ulrich: Wandel der Erwerbsformen – Welche Rolle spielen strukturelle Änderungen am Arbeitsmarkt? In: Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik, Jg. 22, Heft 2, 2013, S. 85–104.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

zustande kommt. In diesem Zusammenhang ist die Frage nach der Funktion geringfügig entlohnter Beschäftigung in der Erwerbsbiografie von Bedeutung.[436] Minijobs sind in vielen Fällen von vornherein als Nebenbeschäftigung und damit als Hinzuverdienstmöglichkeit angelegt. Weiterhin bietet der Minijob die Chance zur Aufbesserung des Haushaltseinkommens bei gleichzeitiger Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sodass besonders viele geringfügig Beschäftigte Frauen sind. Problematisch ist jedoch gerade für Personen, die über einen längeren Zeitraum geringfügig entlohnt beschäftigt sind, dass sie in dieser Zeit nur geringe Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung erwerben und sich ihre sozioökonomische Lage nur teilweise verbessert.

3.2.5 Personen mit Migrationshintergrund nach Qualifikation, Stellung im Beruf, Wirtschaftsbereichen und Einkommensverteilung

Bei den Befragungen im Rahmen des Mikrozensus 2014 haben sich im Vergleich zu früheren Jahren nur geringfügig Änderungen ergeben. Die Aussagen des letzten Lageberichts haben weiterhin Gültigkeit. Daher soll folgend auf einzelne für den Arbeitsmarkt interessante Befunde eingegangen werden.[437]

Ob eine Person einen berufsqualifizierenden Abschluss hat, hängt sowohl vom Alter und Geschlecht als auch einer etwaigen Migrationserfahrung ab. In der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund verfügen knapp 90 % der Personen zwischen 25 und 65 Jahren über einen berufsqualifizierenden Abschluss, in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im gleichen Altersintervall hingegen nur rund 62 %. Auffallend ist, dass der Wert bei Männern mit Migrationshintergrund mit rund 64 % unabhängig vom Alter gleich bleibt. Bei Frauen mit Migrationshintergrund ist hingegen zu beobachten, dass die Jüngeren deutlich häufiger über einen berufsqualifizierenden Abschluss verfügen als Ältere und fast komplett zu den Männern mit Migrationshintergrund aufgeschlossen haben.

---

[436] Vgl. Fischer, Gabriele / Gundert, Stefanie / Kawalec, Sandra / Sowa, Frank / Stegmaier, Jens / Tesching, Karin / Theuer, Stefan: Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten – Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung, Projektbericht zum IAB-Forschungsprojekt im Auftrag des BMAS, Nürnberg 2015.

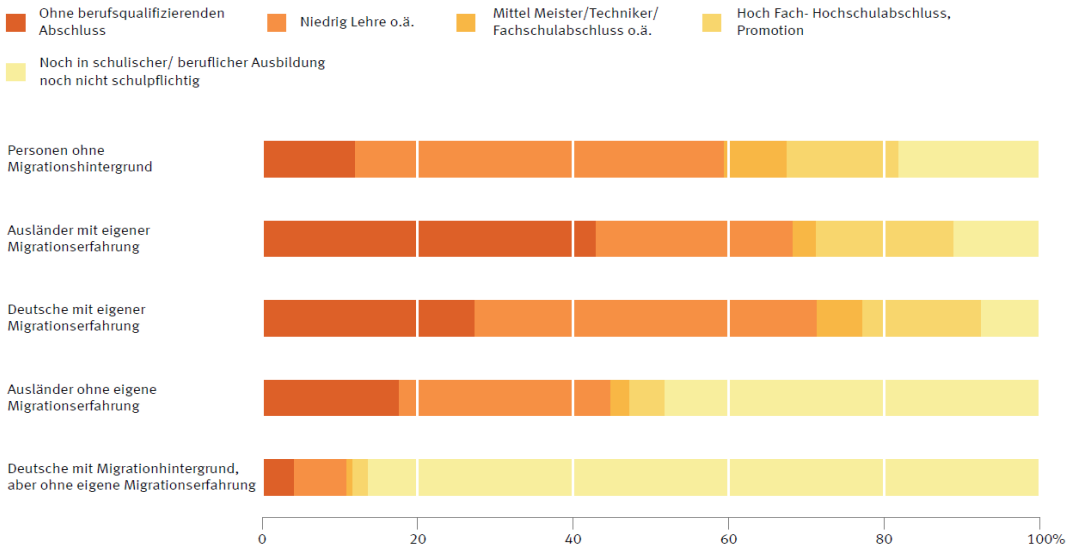
[437] Zu allen Daten in diesem Unterkapitel vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 1, Reihe 2.2 (Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2014), Wiesbaden 2015.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ohne berufsqualifizierenden Bildungsabschluss sind 10,3 % der Männer und 18,1 % der Frauen der Gesamtbevölkerung. Hierbei liegen die Werte der Personen mit Migrationshintergrund mit 22,5 % bei den Männern (rund 1,85 Mio. Personen) und 28 % bei den Frauen (rund 2,29 Mio. Personen) deutlich über denen der Personen ohne Migrationshintergrund mit 7,2 % bei den Männern (rund 2,25 Mio. Personen) und 15,7 % bei den Frauen (rund 5,2 Mio. Personen). Die Anteile der Personengruppen ohne beruflichen Abschluss divergieren auch bei den Erwerbstätigen[438] beträchtlich.[439]

Bei Personen mit Migrationshintergrund, aber ohne eigene Migrationserfahrung ist die sehr junge Altersstruktur deutlich erkennbar. So befinden sich rund 66 % der Männer und 69 % der Frauen noch in schulischer Ausbildung oder sind noch nicht schulpflichtig; jeweils knapp 10 % befinden sich noch in berufsqualifizierender Ausbildung und nur 7,7 % der Männer und 6,6 % der Frauen haben keinen Abschluss.

Abbildung 12: Bevölkerung nach Migrationsstatus und beruflichem Abschluss 2014



Quelle: Statistisches Bundesamt

Unterschiede zeigen sich weiterhin bei der Stellung im Beruf. So sind Personen mit eigener Migrationserfahrung vergleichsweise häufig, d.h. zu über einem Drittel, als Arbeiter tätig. Gleichzeitig sind Ausländer mit eigener Migrationserfahrung besonders

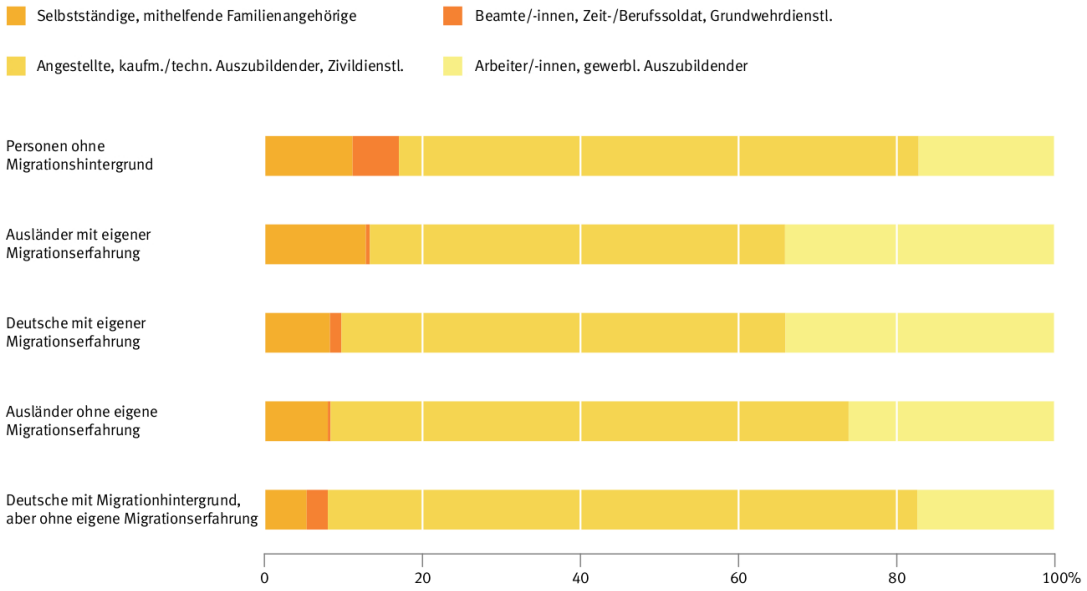
[438] Erwerbstätige in der Altersgruppe zwischen 15 und 65 Jahren.

[439] Vgl. Tabelle 25 im Tabellenanhang

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

häufig selbstständig tätig. Große Unterschiede sind auch bei Beamten auffällig. So sind von den Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund rund 5,9 % als Beamte tätig, bei Menschen mit Migrationshintergrund liegt dieser Wert bei nur rund 1 %.[440]

Abbildung 13: Erwerbstätige nach Migrationsstatus und Stellung im Beruf 2014



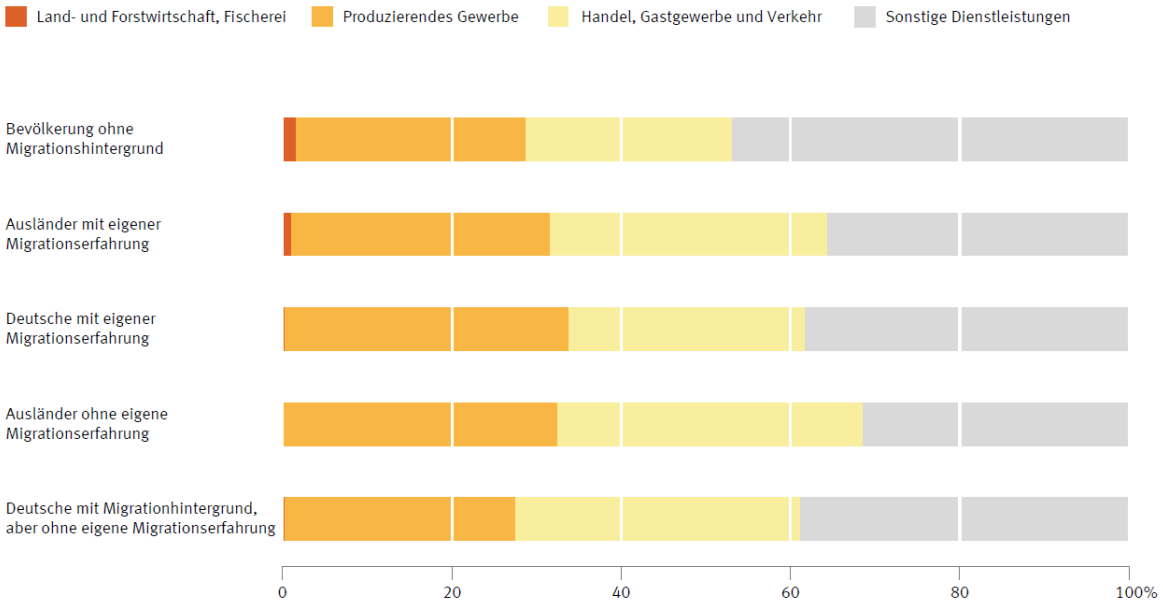
Quelle: Statistisches Bundesamt

Menschen mit Migrationshintergrund sind etwa zu gleichen Teilen im „produzierenden Gewerbe“ (32 %) und im Wirtschaftsbereich „Handel, Gastgewerbe, Verkehr“ (31 %) beschäftigt. In diesen beiden Bereichen arbeiten jeweils rund 2,3 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund. Von den Menschen ohne Migrationshintergrund sind im „produzierenden Gewerbe“ rund 27 % und im Sektor „Handel, Gastgewerbe, Verkehr“ rund 24 % beschäftigt. Dies entspricht rund 8,9 Mio. bzw. rund 7,9 Mio. Personen. Mit rund 2,7 Mio. Beschäftigten bzw. rund 37 % sind Menschen mit Migrationshintergrund im Wirtschaftsbereich „Sonstige Dienstleistungen“ vertreten. Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund sind im letztgenannten Wirtschaftsbereich überproportional mit rund 47 % bzw. rund 15,3 Mio. Personen vertreten. Dieses Bild hat sich in den vergangenen Jahren sowohl bei den Erwerbstätigen mit als auch bei jenen ohne Migrationshintergrund nicht wesentlich verändert

[440] Vgl. Kapitel II 3.5 zur interkulturellen Öffnung der Bundesverwaltung

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abbildung 14: Erwerbstätige nach Migrationsstatus und Wirtschaftsbereich 2014



Quelle: Statistisches Bundesamt

In den unteren Einkommensgruppen haben sich die Einkommensverteilung von Menschen mit Migrationshintergrund und diejenige von Menschen ohne Migrationshintergrund deutlich angenähert – bedingt darauf, dass überhaupt ein Einkommen erzielt wird. Personen ohne Migrationshintergrund haben zu 46,8 % ein monatliches Nettoeinkommen von bis zu 1.500 €; unter ihnen geben 9,4 % ein monatliches Nettoeinkommen von unter 500 € an. Von den Menschen mit Migrationshintergrund befinden sich 46,7 % in diesen Einkommensgruppen, darin enthalten sind 13,7 % mit einem Einkommen unter 500 €.

Hingegen besteht ein gravierender Unterschied bei der Verteilung der Personen ohne Einkommen. Von den Menschen ohne Migrationshintergrund haben 15,5 % kein eigenes Einkommen (rund 10 Mio. Personen); bei Menschen mit Migrationshintergrund ist dies mit 29,7 % (rund 4,9 Mio. Personen) anteilig betrachtet fast doppelt so hoch. Betrachtet man die höheren Einkommensgruppen, ergibt sich ein ähnliches Bild: Während 11 % der Menschen ohne Migrationshintergrund ein Einkommen von 2.600 € und höher erreichen (rund 7,1 Mio. Personen), sind dies nur 5,5 % der Menschen mit Migrationshintergrund (rund 0,9 Mio. Personen).

Trotz der sehr positiven Entwicklung bei der Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund bestehen weiterhin wesentliche Unterschiede zu Menschen ohne Migrationshintergrund. Sowohl bei der Qualifikationsstruktur, dem beruflichen Status als auch bei der Einkommensstruktur erreichen Menschen mit Migrationshintergrund nicht dieselbe Anteilsstruktur wie Menschen ohne Migrationshintergrund. Soweit die berufliche

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Qualifikation Ursache der Unterschiede ist, kann durch geeignete berufliche Qualifizierungsmaßnahmen und Weiterbildungen sowie durch besseres Ausschöpfen der Möglichkeiten der Anerkennung ausländischer Abschlüsse gegengesteuert werden.

3.2.6 Selbstständigkeit von Personen mit Migrationshintergrund

Einen wichtigen Teilbereich der Erwerbstätigkeit stellt die selbstständige Tätigkeit dar. Menschen mit Migrationshintergrund leisten als Selbstständige in ähnlich starker Ausprägung einen bedeutenden Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands wie Menschen ohne Migrationshintergrund. Auch wenn ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung über die letzten Jahre mit rund 9 % relativ konstant geblieben ist, ist die Anzahl der Selbstständigen mit Migrationshintergrund in den letzten zehn Jahren von rund 0,5 Mio. auf rund 0,7 Mio. deutlich gestiegen.[441]

Nach einer Sonderauswertung des KfW-Gründungsmonitors haben sich im Jahr 2014 rund 915.000 Personen in Deutschland selbstständig gemacht. Darunter waren rund 179.000 Menschen mit Migrationshintergrund. Mit 19,6 % entspricht dies dem langjährigen Mittel, wonach etwa jeder fünfte Gründer einen Migrationshintergrund hat. Der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an allen Gründern ist in den letzten Jahren leicht gestiegen und lag zuletzt bei rund 21 %. Damit ist er höher, als typischerweise der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an den Erwerbsfähigen ist (18 %).[442]

Im Zeitraum von 2009 bis 2014 beträgt die jährliche Gründerquote[443] von Migranten 1,86 %, insgesamt liegt die Gründerquote bei 1,68 % pro Jahr. Menschen mit Migrationshintergrund haben somit tendenziell eine höhere Gründungsneigung als Erwerbsfähige im Allgemeinen. Gleichzeitig gehen Menschen mit Migrationshintergrund den Schritt in die Selbstständigkeit weiterhin häufiger im Vollerwerb als der Durchschnittsgründer.[444]

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) publiziert jährlich einen

---

[441] Vgl. Tabellen 27a–27d im Tabellenanhang

[442] Vgl. KfW Research: Migranten überdurchschnittlich gründungsaktiv – Arbeitsmarkt spielt große Rolle, Frankfurt am Main 2016.

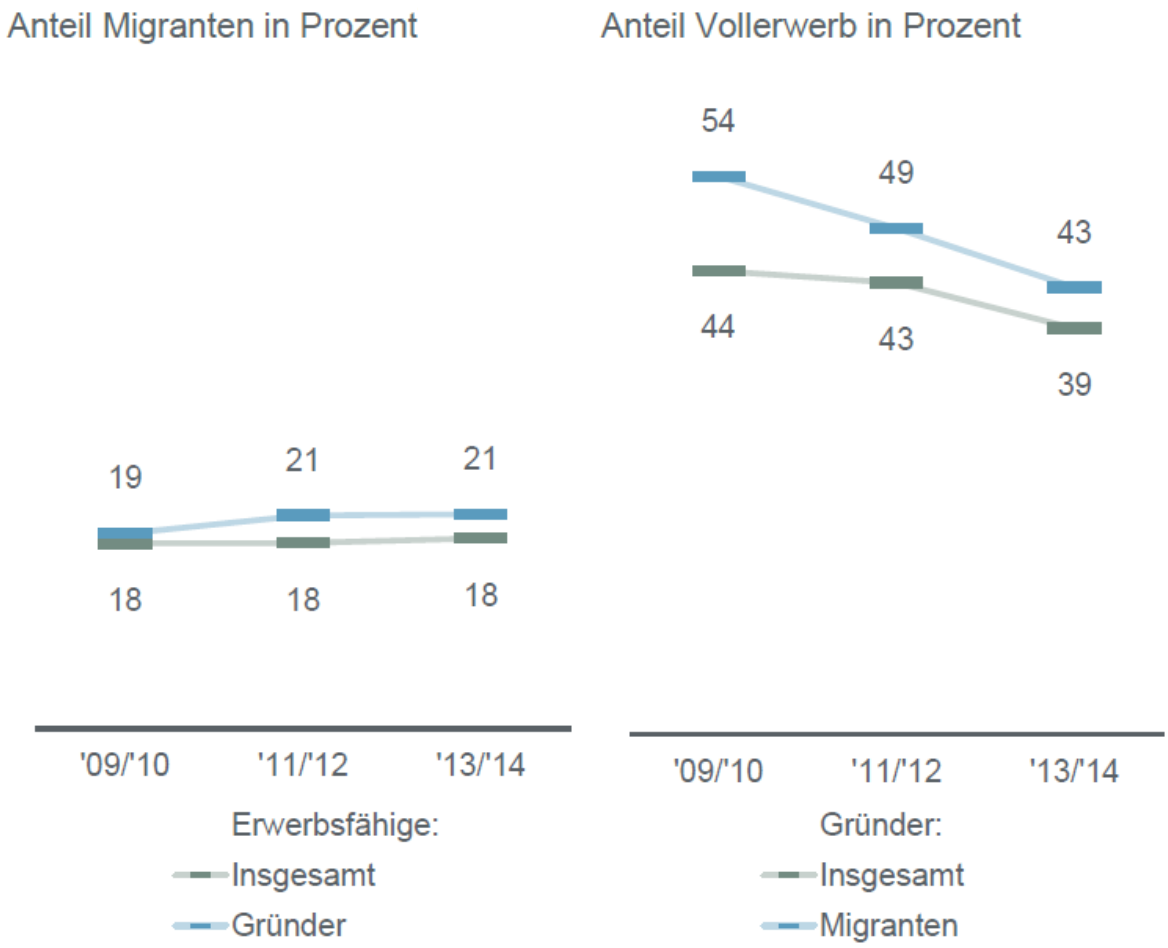
[443] Anteil von Gründern an der Bevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahren.

[444] Vgl. KfW Research: Migranten überdurchschnittlich gründungsaktiv – Arbeitsmarkt spielt große Rolle, Frankfurt am Main 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Gründerreport. Dieser basiert auf Kontakten der Existenzgründungsberater in den Kammern mit angehenden Unternehmerinnen und Unternehmern und soll dadurch einen Großteil des Gründungsgeschehens in Deutschland umfassen. Seit mehreren Jahren konstatieren die Berichte ein sinkendes Interesse an Unternehmensgründungen. Parallel dazu werden Gründungen durch Menschen mit Migrationshintergrund und deren höhere Gründungsneigung als „Lichtblick“ gesehen.[445]

Abbildung 15: Gründungsneigung von Personen mit Migrationshintergrund



Quelle: KfW Research

Akademiker sind bei Gründern unter Migranten ähnlich oft vertreten wie unter Gründern insgesamt. Dagegen sind Personen ohne Berufsabschluss stark überrepräsentiert. Das könnte den Schluss nahelegen, dass bei Migranten Akademiker eine ähnliche und Personen ohne Berufsabschluss eine deutlich größere Gründungsneigung haben, als dies

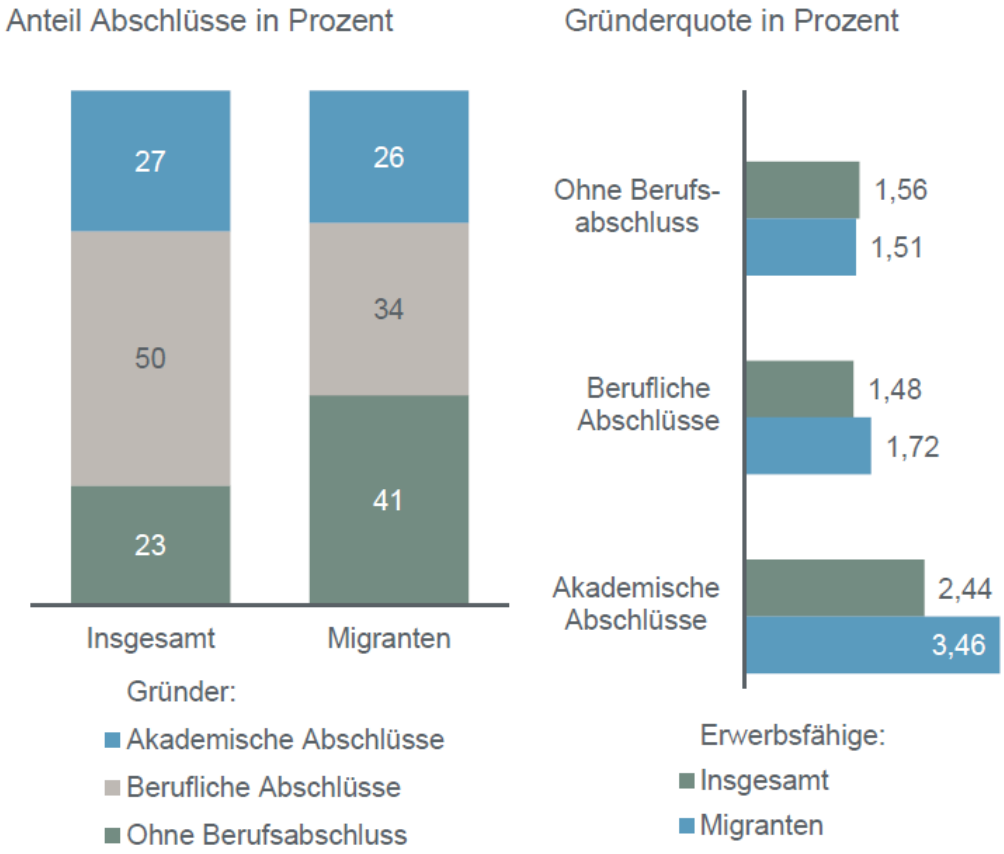
[445] Vgl. Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.: Existenzgründer mit Migrationshintergrund beleben die Wirtschaft – Sonderauswertung DIHK-Gründerreport 2015, Berlin 2015.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

typischerweise der Fall ist. Dies täuscht jedoch. Bei Migranten liegt der Gründeranteil unter Akademikern deutlich höher als in der Gruppe aller Erwerbsfähigen, während sich die Gründerquote bei Personen ohne Berufsabschluss kaum unterscheidet.

Der hohe Anteil von Personen ohne Berufsabschluss bei Gründern unter Migranten ist darauf zurückzuführen, dass es unter erwerbsfähigen Migranten insgesamt einen größeren Anteil von Personen ohne Berufsabschluss gibt. Das Fehlen formaler Berufsabschlüsse kann bislang häufig mit Schwierigkeiten in der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse zusammenhängen, da der Rechtsanspruch auf Prüfung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse erst seit 2012 besteht.[446] Somit können fehlende Berufsabschlüsse nicht mit fehlender Qualifikation gleichgesetzt werden.[447]

Abbildung 16: Gründerquoten nach Bildungsabschlüssen (2009 - 2014)



Quelle: KfW Research

[446] Siehe dazu auch die Kapitel II 3.3.2 und III 5.5

[447] Vgl. KfW Research: Migranten überdurchschnittlich gründungsaktiv – Arbeitsmarkt spielt große Rolle, Frankfurt am Main 2016.

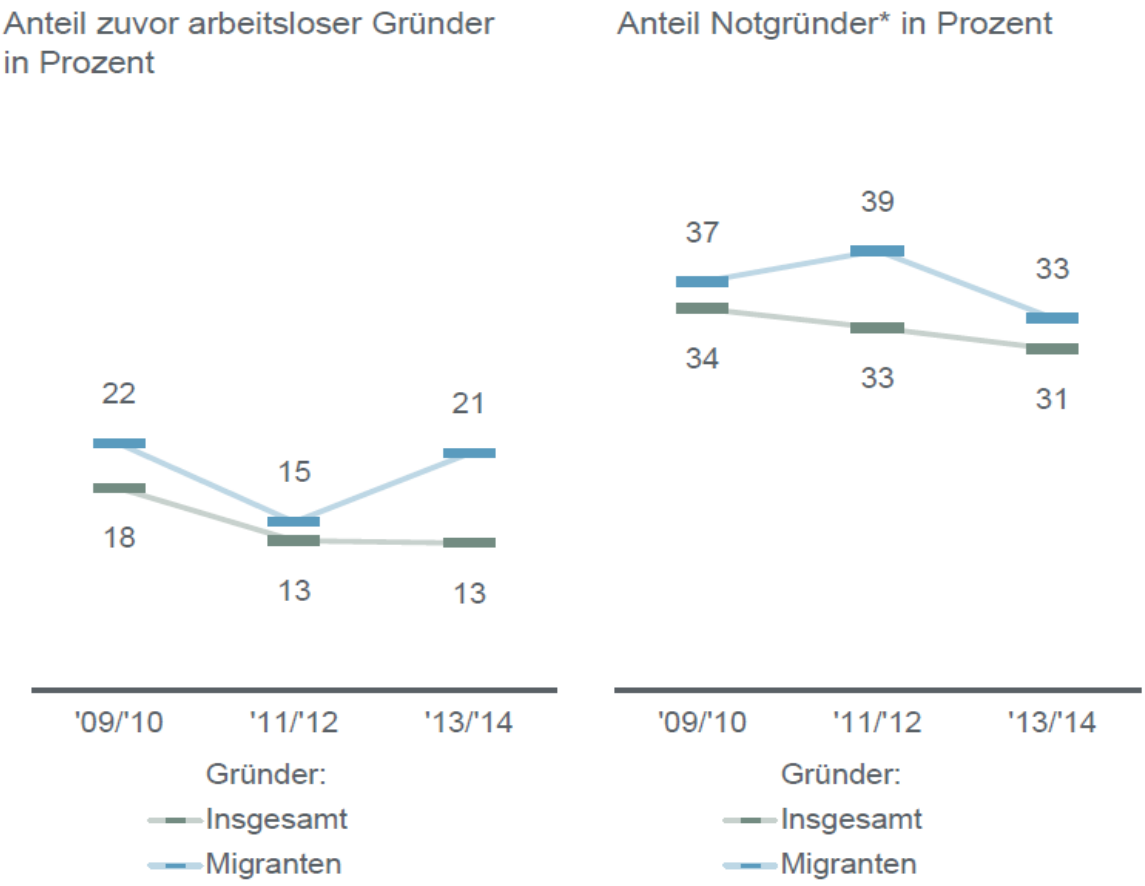
Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Für die höhere Gründungsneigung von Menschen mit Migrationshintergrund werden oftmals folgende Gründe angeführt:[448]

- Stärkere Präsenz entsprechender Rollenvorbilder
- Höhere Risikobereitschaft
- Schlechtere Arbeitsmarktchancen

Tatsächlich geben Gründer mit Migrationshintergrund häufiger an, aufgrund mangelnder besserer Erwerbsalternativen gegründet zu haben. Gleichzeitig ist der Anteil von Gründern, die zuvor arbeitslos waren, bei Migranten höher als im Durchschnitt.[449]

Abbildung 17: Zusammenhang zwischen Erwerbssituation und Gründung



* Notgründer machten sich selbstständig, „weil keine bessere Erwerbsalternative bestand“.
Quelle: KfW Research

[448] Vgl. Brixy, Udo / Sternberg, Rolf / Vorderwülbecke, Arne: Global Entrepreneurship Monitor 2012: Unternehmensgründungen durch Migranten. IAB-Kurzbericht, 25/2013, Nürnberg 2013.

[449] Vgl. KfW Research: Migranten überdurchschnittlich gründungsaktiv – Arbeitsmarkt spielt große Rolle, Frankfurt am Main 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Migranten machen sich meist früher selbstständig als andere Gründer. Damit sind sie im Schnitt jünger als die Gesamtbevölkerung. Das spiegelt sich auch in der Altersstruktur der Gründer wider. 2013 war der Anteil der bis zu 30 Jahre alten Gründer bei Migranten mit 48 % deutlich höher als bei den Gründern insgesamt mit 37 %.[450] Junge Gründer spielen eine besondere Rolle: Denn sie haben im Vergleich zu älteren Gründern überproportional häufig einen Hochschulabschluss – jenes Merkmal also, das bei Migranten mit einer erhöhten Bestandsfestigkeit einhergeht. Auf jüngeren Gründern ruht die Hoffnung, dass die aktivere Gründungstätigkeit von Migranten auch nachhaltig in einer größeren unternehmerischen Beteiligung mündet.[451]

Eine erfolgreiche und nachhaltige Gründung kann langfristig dazu führen, dass zusätzliche Arbeitsplätze entstehen. Hierzu leisten Menschen mit Migrationshintergrund bereits einen wesentlichen Beitrag. Im Jahr 2014 waren rund 2 Millionen Personen dank der unternehmerischen Tätigkeit von Menschen mit Migrationshintergrund in Arbeit. Im Vergleich zu 2005 hat sich dieser gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsbeitrag um ein Drittel erhöht. Das ist umso bemerkenswerter, da der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland in demselben Zeitraum nur um knapp neun Prozent gewachsen ist. Auch die Einkommenssituation ist beachtlich. Selbstständige Migrantenunternehmer verdienen im Durchschnitt rund 40 Prozent mehr als abhängig Beschäftige mit Migrationshintergrund. Als Unternehmer mit mehreren Beschäftigten verdienen die Migrantenunternehmer sogar fast doppelt so viel wie abhängig Beschäftigte mit Einwanderungsgeschichte. Jedoch erzielen sie im Schnitt ein um rund 30 Prozent niedrigeres Einkommen als Unternehmer ohne Migrationshintergrund.[452]

Die Beauftragte erwartet, dass das Gründungspotenzial von Menschen mit Migrationshintergrund noch stärker als bisher durch zielgruppenspezifische Beratungs- und Förderangebote adressiert wird. Ergänzt werden sollte dies durch eine interkulturelle Öffnung der zielgruppenallgemeinen Existenzgründungsförderungsinstitutionen. Dabei ist wichtig, dass nicht nur die Phase vor der Gründung sondern auch die erste Phase nach der Gründung professionell begleitet wird. Zusätzlich sollte es auch für neu zugewanderte Personen professionelle Angebote geben, um diese mit den Anforderungen für eine

[450] Vgl. Metzger, Georg: Existenzgründungen durch Migranten in Deutschland – Strukturen, Herausforderungen, Potenziale. In: Fahrenschon, Georg / Kirchhoff, Arndt Günter / Simmert, Diethard B. (Hrsg.): Mittelstand – Motor und Zukunft der deutschen Wirtschaft, Wiesbaden 2015.

[451] Vgl. KfW Research: Migranten überdurchschnittlich gründungsaktiv – Arbeitsmarkt spielt große Rolle, Frankfurt am Main 2016.

[452] Bertelsmann Stiftung: Migrantenunternehmen in Deutschland zwischen 2005 und 2014 – Ausmaß, ökonomische Bedeutung und Einflussfaktoren auf Ebene der Bundesländer, Gütersloh 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

erfolgreiche Gründung und der für die Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit erforderlichen Fachsprache vertrauter zu machen. Gleichzeitig ist es zweckmäßig, dass bereits bei der Berufsorientierung und der Berufsberatung neben der abhängigen Beschäftigung auch die Möglichkeit einer selbständigen Tätigkeit in Betracht gezogen wird. Dies gilt auch für nach Deutschland geflüchtete Personen. Zusätzlich sind unter den Geflüchteten auch Menschen, die bereits in ihrem Herkunftsland selbständig waren. Auch dieses Potenzial sollte mit in den Blick genommen werden.

3.2.7 Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit

3.2.7.1 Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit nach Staatsangehörigkeitsmerkmalen

Als registriert arbeitslos in der amtlichen Statistik gilt, wer vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht oder nicht mehr als 15 Stunden wöchentlich arbeitet und sich arbeitslos gemeldet hat. Vorausgesetzt wird darüber hinaus, aktiv die eigene Beschäftigungslosigkeit beenden zu wollen und den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit oder des Trägers der Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Verfügung zu stehen. Wer an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnimmt, gilt nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht als arbeitslos.[453]

Dieses Unterkapitel betrachtet die Arbeitslosigkeit von Personen ausländischer Staatsangehörigkeit im Vergleich zu Personen deutscher Staatsangehörigkeit. Eine Differenzierung entsprechend des statistischen Merkmals „Migrationshintergrund“ folgt im anschließenden Unterkapitel.

Im Durchschnitt des Jahres 2015 waren rund 0,56 Mio. Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und rund 2,23 Mio. Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit arbeitslos. 2014 gab es im Durchschnitt 5 % mehr arbeitslose Ausländer als im Vorjahr; 2015 lag dieser Wert bei 6,4 % mehr Arbeitslosen verglichen mit dem Vorjahr. Die Zahl der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer[454] steigt bereinigt seit 2012 kontinuierlich an, wohingegen die Zahl der arbeitslosen Deutschen seit 2014 kontinuierlich gesunken ist.

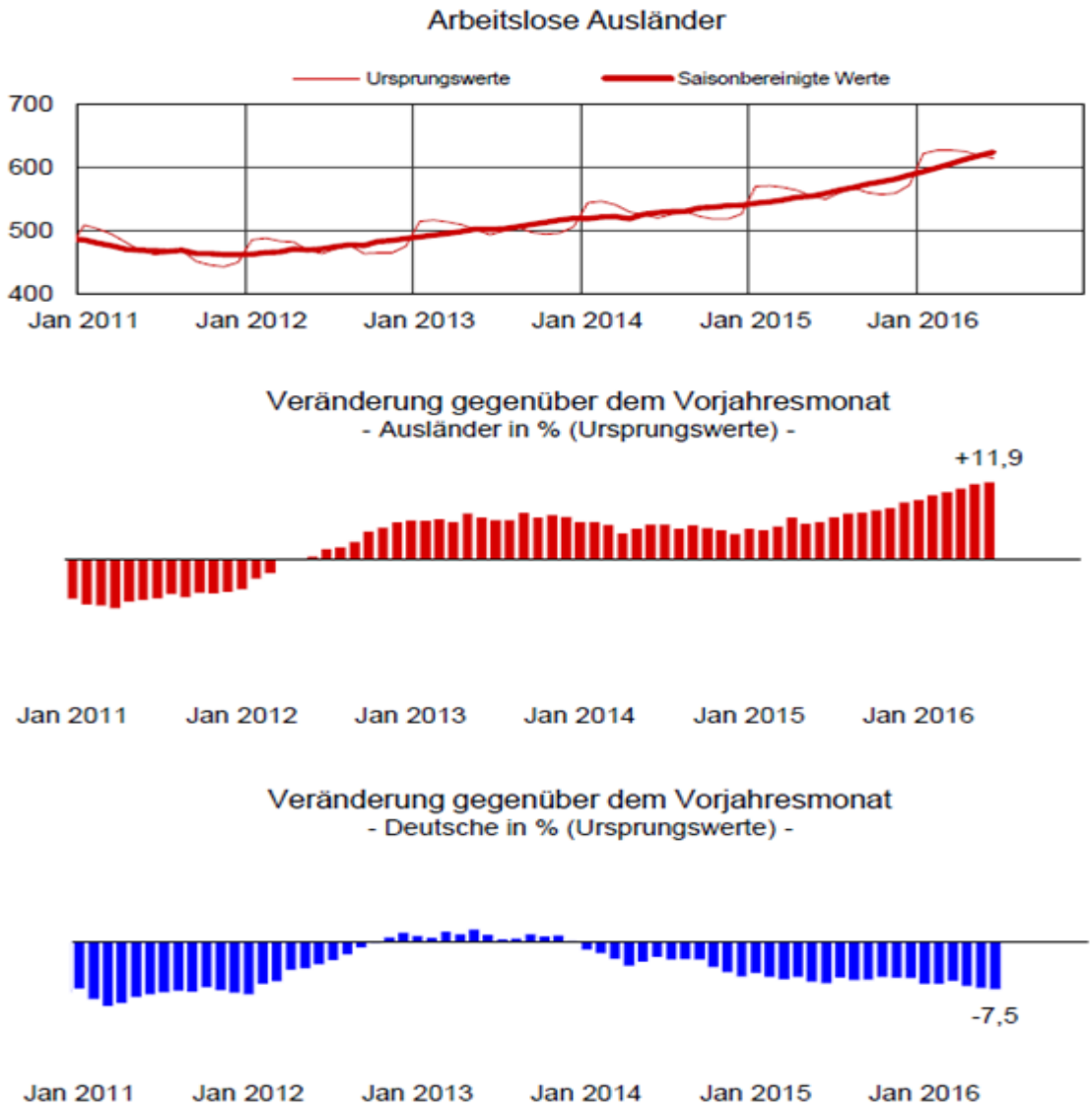
[453] Vgl. §§ 16 und 138 SGB III und § 53a SGB II.

[454] Die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit zur Arbeitslosigkeit nach Staatsangehörigkeit werden aus den regulär zur Verfügung stehenden Statistiken generiert und monatlich als „Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer“ veröffentlicht. Gewonnen werden die Daten im Wege der Vollerhebung aus den Datenlieferungen der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter (gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Im Juni 2016 waren rund 0,62 Mio. Ausländer und rund 1,99 Mio. Deutsche arbeitslos. Damit hat sich im Jahr 2016 diese Entwicklung bislang jeden Monat weiter verschlechtert. Nach 9,2 % mehr arbeitslosen Ausländern im Januar 2016 waren es im Juni 2016 sogar 11,9 % mehr arbeitslose Ausländer als im Vorjahr. Im deutlichen Gegensatz dazu ist die Zahl der arbeitslosen Deutschen regelmäßig gesunken. So waren 2014 3,1 % weniger arbeitslos als im Vorjahr, 2015 lag der Wert bereits bei –5,8 %. Und diese positive Dynamik hat sich im Jahr 2016 bislang weiter verstärkt. So waren im Januar 2016 bereits 6,7 % weniger Deutsche arbeitslos als im Vorjahr; im Juni 2016 lag dieser Wert sogar bei –7,5 %.

Abbildung 18: Arbeitslose Ausländerinnen und Ausländer sowie Deutsche in Deutschland

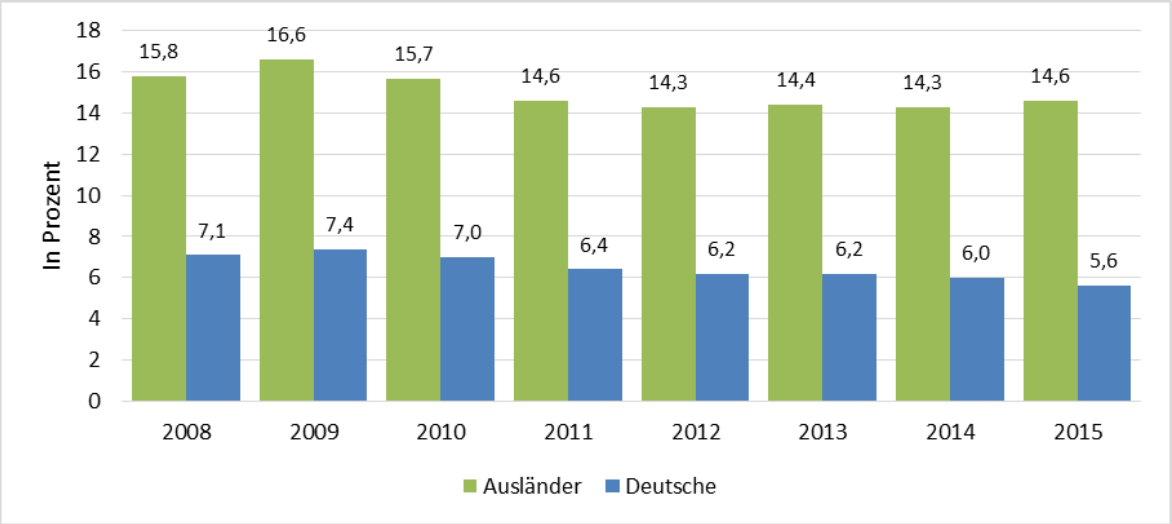


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die Arbeitslosenquote[455] von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit war über die letzten Jahre etwa doppelt so hoch wie die von Deutschen. Seit 2016 geht diese Entwicklung weiter auseinander; so ist mittlerweile die Quote fast dreimal so hoch. Die folgende Abbildung zeigt, dass neben den absoluten Zahlen auch die Arbeitslosenquote der Deutschen in den letzten Jahren fast kontinuierlich gesunken ist und die der ausländischen Personen seit einigen Jahren auf hohem Niveau verharrt.

Abbildung 19: Arbeitslosenquoten von Ausländerinnen und Ausländern sowie von Deutschen in den Jahren 2008 bis 2015



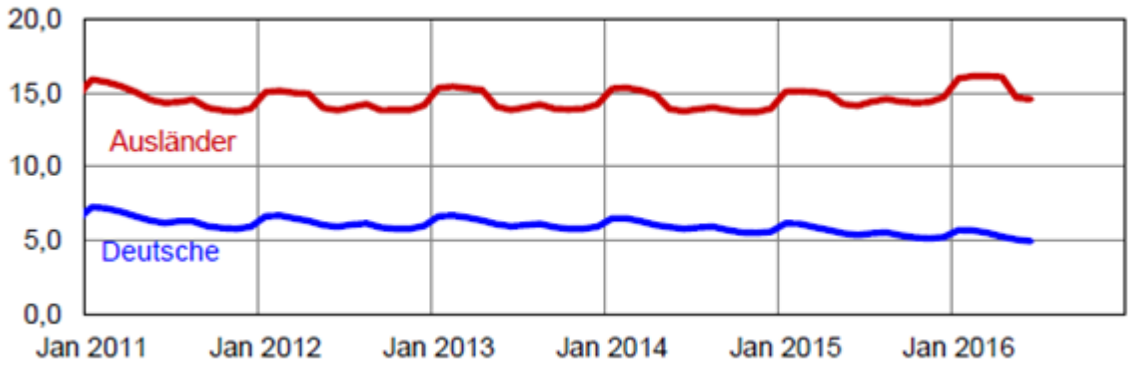
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Die negative Entwicklung für ausländische Staatsangehörige im bisherigen Jahr 2016 ist darin grafisch noch nicht erfasst. Der Durchschnitt der Arbeitslosenquote des ersten Halbjahres 2016 liegt bei 15,6 % und damit noch mal über dem Durchschnitt von 14,6 % des Jahres 2015. Bei den Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit ging die Arbeitslosenquote hingegen weiter zurück von 5,6 % im Durchschnitt des Jahres 2015 auf 5,4 % im Durchschnitt des ersten Halbjahres 2016.

[455] Die Arbeitslosenquote drückt den Anteil der Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen aus.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abbildung 20: Arbeitslosenquoten von Ausländerinnen und Ausländern sowie von Deutschen in Deutschland (in Prozent)*



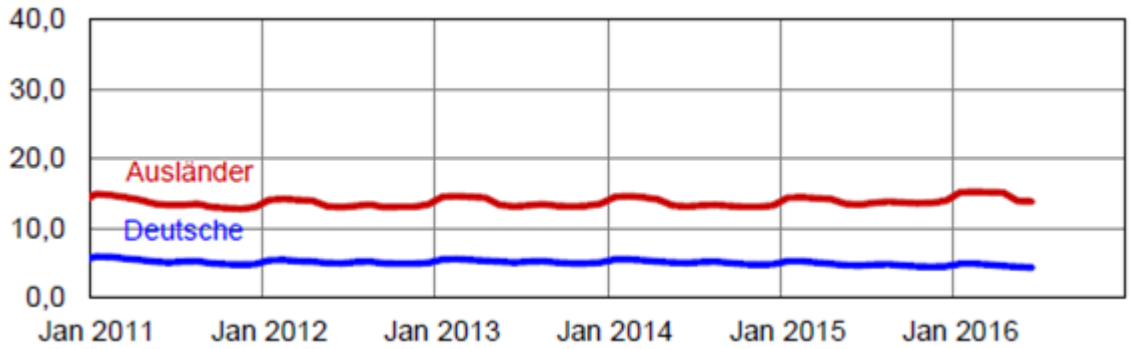
* bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Besonders schwierig ist dabei die Situation in Ostdeutschland sowohl für Deutsche als auch für Ausländer. Dort lag die spezifische Quote der Arbeitslosigkeit von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit im Durchschnitt des Jahres 2015 mit 21,2 % bei über einem Fünftel. Sie ist damit deutlich höher als die durchschnittliche Arbeitslosigkeit von Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit in Ostdeutschland, die im Vergleichszeitraum 8,6 % betrug. In absoluten Zahlen waren im Jahr 2015 rund 79.800 Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Ostdeutschland arbeitslos und rund 693.000 Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit.

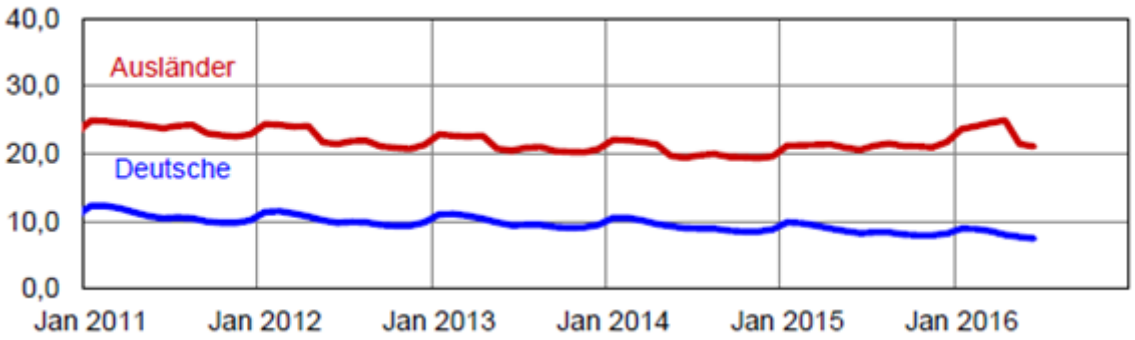
Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abbildung 21: Arbeitslosenquoten von Ausländerinnen und Ausländern sowie von Deutschen in West- und Ostdeutschland

Westdeutschland



Ostdeutschland



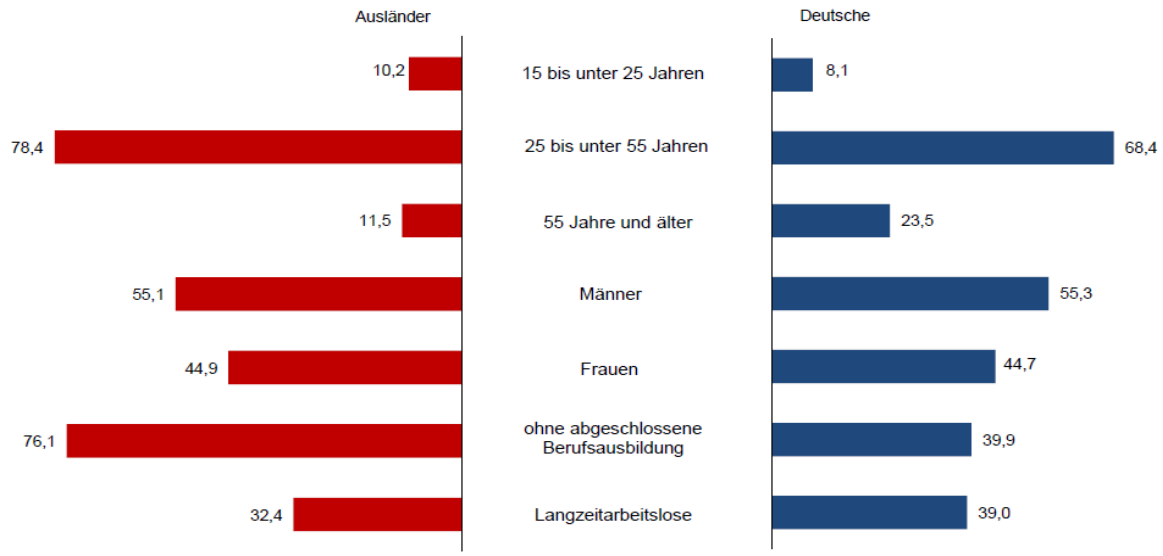
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Der Anteil von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit an allen Arbeitslosen ist durch diese Entwicklungen deutlich gestiegen. Von allen Arbeitslosen hatten 2014 18,3 % eine ausländische Staatsangehörigkeit, 2015 betrug dieser Wert bereits 20,2 %, zu Beginn des Jahres 2016 ist er weiter gestiegen.

Die stärksten Abweichungen zwischen Ausländerinnen und Ausländern und Deutschen bestanden bei Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (schulische, betriebliche und akademische Berufsausbildung). Während über 76 % der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer keine abgeschlossene Berufsausbildung hatten, waren es bei den Deutschen nur rund 40 %. Gegenüber dem Vorjahr ist der Anteil der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei den Ausländerinnen und Ausländern stark angestiegen (+11,9 %), bei den Deutschen hingegen zurückgegangen (–5,1 %). Der Anteil von Männern und Frauen an den Arbeitslosen ist interessanterweise bei Deutschen und Ausländern gleich und liegt bei rund 55 % Männern und rund 45 % Frauen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abbildung 22: Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern sowie von Deutschen nach Strukturmerkmalen (Anteile in Prozent)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Die Gründe für die stärkere Betroffenheit von Arbeitslosigkeit bei Menschen ausländischer Staatsangehörigkeit vergleichen mit Menschen deutscher Staatsangehörigkeit sind vielschichtig. Zu nennen sind dabei beispielsweise das Fehlen (formaler und in Deutschland anerkannter) Qualifikationen, dass Ausländer in höherem Maße im vom Strukturwandel stärker betroffenen sekundären Sektor arbeiten, dass das interkulturelle Potenzial bei der Personalauswahl nicht immer ausgeschöpft wird aber auch die Regelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit für die neueren osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten ebenso wie die Fluchtmigration. Gleichzeitig gibt es bei den Arbeitslosenquoten durch das Wachstum der Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Deutschland auch einen Größeneffekt sowie methodische Besonderheiten.[456]

Von den arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländern befanden sich im Jahr 2015 19,7 % (rund 111.000 Personen) in der Arbeitsförderung (SGB III) und 80,3 % (rund 453.000

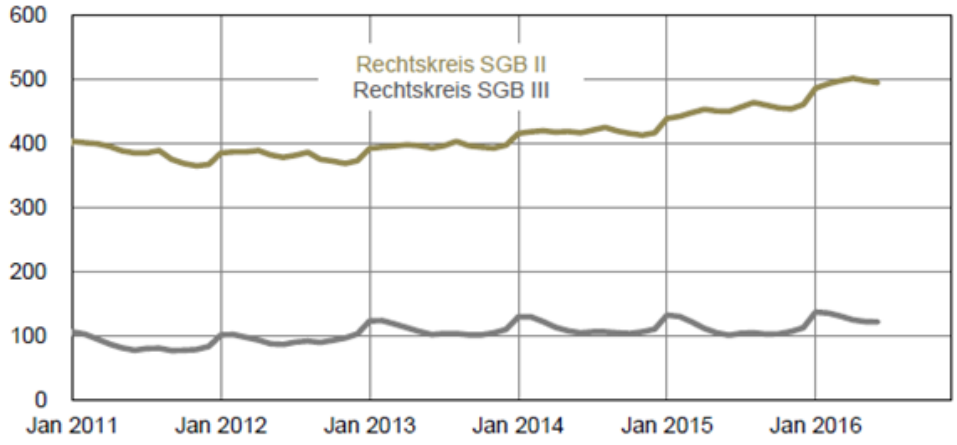
[456] Die Zahl der Erwerbspersonen bzw. die Bezugsgrößen für die Berechnung der Arbeitslosenquoten werden durch die Bundesagentur für Arbeit einmal jährlich aktualisiert. Für 2016 erfolgte die Aktualisierung ab Berichtsmonat Mai. Weil die Bezugsgröße auf Basis zurückliegender Daten einmal jährlich festgeschrieben und damit die aktuelle Arbeitslosenzahl im Zähler einer älteren Bezugsgröße im Nenner gegenübergestellt wird, kommt es aufgrund der starken Zuwanderung derzeit insbesondere bei der Ausländerarbeitslosenquote zu systematischen Verzerrungen. Wenn zum Beispiel aufgrund der Zuwanderung die Zahl der arbeitslosen Ausländer steigt, wirkt sich das sofort im Zähler, aber erst zeitversetzt in der Bezugsgröße der Arbeitslosenquote aus.
Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Methodenbericht – Ergänzende Arbeitslosen-, Beschäftigungs- und Hilfequoten für Ausländer in der Migrationsberichterstattung, Nürnberg 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

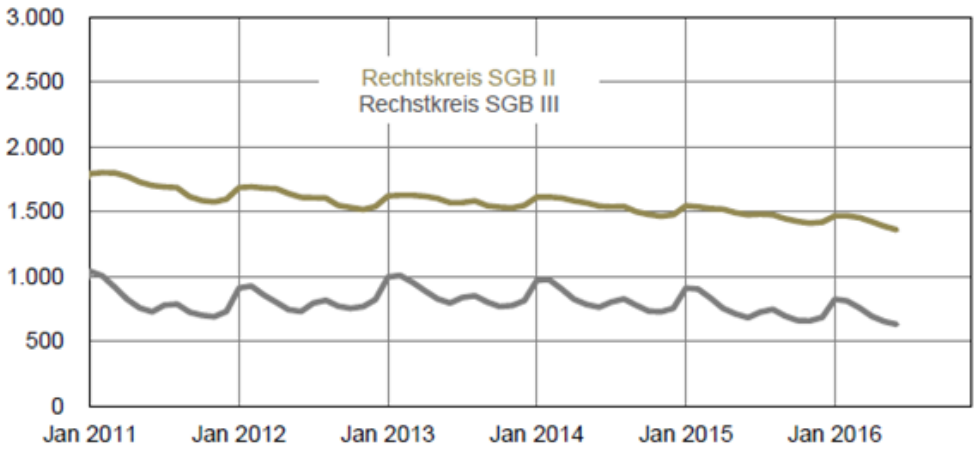
Personen) in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Damit ist die Abhängigkeit von „Hartz IV“ relativ betrachtet höher als bei den Arbeitslosen mit deutscher Staatsangehörigkeit, bei denen die Relation mit 33,6 % (rund 747.000 Personen) zu 66,4 % (rund 1.479.000 Personen) mit einer deutlich stärkeren Ausprägung in der Arbeitsförderung ausfällt. Auch ist eine starke Diskrepanz in den Entwicklungen der letzten Jahre zwischen Personen mit ausländischer und solchen mit deutscher Staatsangehörigkeit festzustellen. So steigt der Bestand an arbeitslosen Ausländern im Rechtskreis SGB II seit Ende 2014 deutlich an, wohingegen der Bestand an arbeitslosen Deutschen leicht abnimmt.

Abbildung 23: Arbeitslosenbestand von Ausländerinnen und Ausländern sowie von Deutschen nach SGB II und SGB III in Deutschland (in Tausend)

Arbeitslosenbestand von Ausländerinnen und Ausländern



Arbeitslosenbestand von Deutschen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Diese Anteile korrespondieren bei Betrachtung der Zugänge in Arbeitslosigkeit. Während die Zahl der Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit deutlich steigt, nimmt diejenige von Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit immer weiter ab. So gab es jeweils im Vergleich zum Vorjahr bei Ausländern 7 % mehr Zugänge 2014 und 9,9 % mehr Zugänge 2015. Und die Werte Anfang 2016 lagen sogar noch deutlich höher und bildeten in den ersten vier Monaten einen Schnitt von 18,6 % mehr Zugängen in Arbeitslosigkeit.

Bei den Deutschen verläuft die Entwicklung hingegen umgekehrt. Im Vergleich zum Vorjahr gingen die Zugänge 2014 um 3,4 % zurück, 2015 um 4,4 %. Diese positive Entwicklung hat sich in den ersten vier Monaten von 2016 noch mal beschleunigt bei einem Durchschnittswert von –7 %.

Gleichzeitig nahm der Zugang in Arbeitslosigkeit aus einer vorherigen Erwerbstätigkeit bei Ausländern tendenziell ab. Rund ein Drittel wurde aus Nichterwerbstätigkeit arbeitslos; sie dürften daher überwiegend keine Ansprüche aus der Arbeitsförderung erworben haben und hatten nur einen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen.

Ein vergleichbares Bild ergibt sich, wenn man die Abgänge aus Arbeitslosigkeit betrachtet. Mit 34,7 % beendete ein deutlich höherer Anteil der arbeitslosen Deutschen im Jahr 2015 die Arbeitslosigkeit durch eine Beschäftigungsaufnahme, während es bei den Ausländerinnen und Ausländern lediglich 25,8 % waren. Gleichzeitig bleiben Arbeitslose mit ausländischer Staatsangehörigkeit signifikant länger arbeitslos als Deutsche.

Langzeitarbeitslose sind Arbeitslose, die ein Jahr und länger arbeitslos sind. Im Juni 2016 waren rund 198.000 Ausländer langzeitarbeitslos. Dies entspricht einem Anteil von 32,1 % aller arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer. Bei den Deutschen waren rund 795.000 Personen langzeitarbeitslos bei einem Anteil von 39,9 %. Erkennbar ist dabei, dass proportional weniger Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft langzeitarbeitslos sind als Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit. Gleichzeitig ist ihr Anteil im Vergleich zum letzten Lagebericht gesunken. So sank der Anteil langzeitarbeitsloser Ausländer an allen arbeitslosen Ausländern um 4,5 Prozentpunkte; der Anteil langzeitarbeitsloser Deutscher an allen arbeitslosen Deutschen ist hingegen um 3,7 Prozentpunkte gestiegen. In absoluten Zahlen sieht die Entwicklung hingegen anders aus. So gibt es rund 7 % mehr langzeitarbeitslose Ausländer, aber rund 6 % weniger langzeitarbeitslose Deutsche im Vergleich zum vorherigen Lagebericht.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.2.7.2 Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit nach Migrationshintergrund

Die Bundesagentur für Arbeit hat nach § 281 Abs. 2 SGB III und der Verordnung zur Erhebung der Merkmale des Migrationshintergrunds (MighEV) den Migrationshintergrund zu erheben und in ihren Statistiken zu berücksichtigen.[457] Die Erhebung erfolgt durch eine einmalige Befragung der Arbeitslosen und laufend im Zusammenhang mit der erstmaligen Arbeitslosigkeitsmeldung. Für die Befragten besteht jedoch keine Auskunftspflicht, d.h. die Teilnahme ist freiwillig. Aus datenschutzrechtlichen Gründen dürfen diese Daten nur für statistische Zwecke erhoben und verarbeitet werden. Eine Nutzung der Informationen zum Migrationshintergrund für operative Zwecke ist den Agenturen für Arbeit und Jobcentern nicht gestattet.

Von den rund 2,68 Mio. Arbeitslosen im Dezember 2015 liegen von rund 77 % der Arbeitslosen Angaben zum Migrationshintergrund vor. Nur für diesen Personenkreis – das waren rund 2,08 Mio. Menschen – wurden Statistiken mit dem Merkmal „Migrationshintergrund“ veröffentlicht. Da die Daten auf Basis von Befragungen ermittelt werden, ergeben sich die in diesem Zusammenhang üblichen statistischen Nachteile: mangelnde Vollständigkeit, die Einmaligkeit der Befragung bezogen auf die einzelne Person und letztlich auch eine fehlende Überprüfung der Korrektheit der Antworten. Dies kann zu Verzerrungen führen.

Von den 2,08 Mio. Arbeitslosen, die Angaben zum Migrationshintergrund machten, hatten etwa zwei Fünftel (rund 39 %) einen Migrationshintergrund. Gemessen am Anteil dieses Personenkreises von rund 20 % an der Bevölkerung sind also Menschen mit Migrationshintergrund in der Arbeitslosigkeit deutlich häufiger vertreten. Die höchsten Anteile der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund konzentrieren sich dabei auf die Personengruppen mit den höchsten Risikofaktoren am Arbeitsmarkt: Personen ohne Schulabschluss und/oder ohne abgeschlossene Berufsausbildung, gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose. Keinen signifikanten Unterschied gibt es bei der Betroffenheit von Frauen und Männern.

Personen mit eigener Migrationserfahrung und innerhalb dieser Gruppe jene mit ausländischer Staatsangehörigkeit sind stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als

---

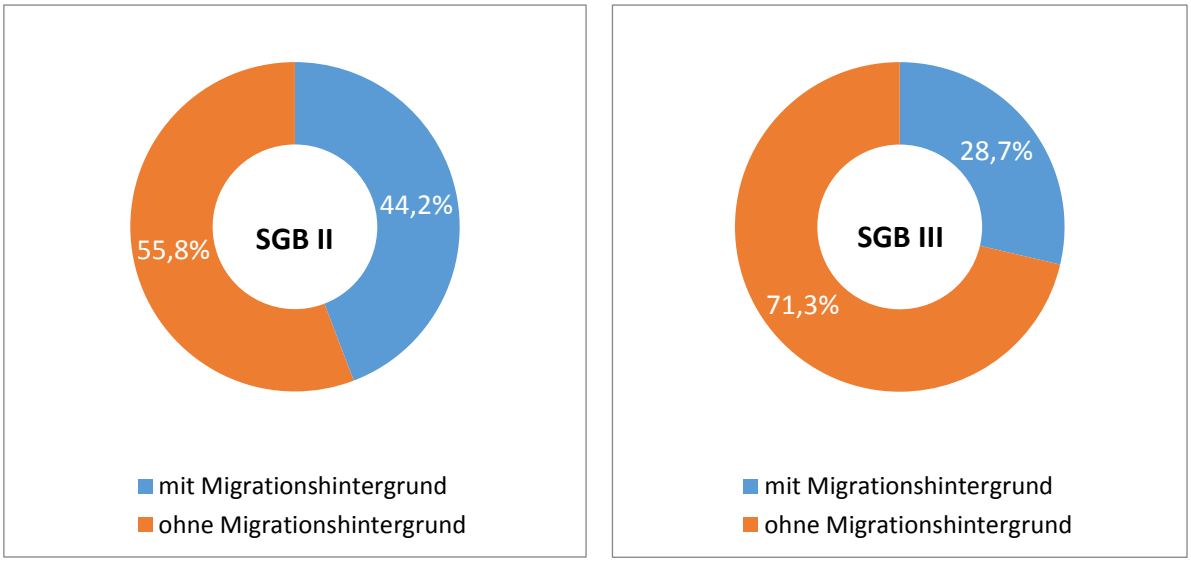
[457] Die Definition des Migrationshintergrunds in § 6 MighEV ist an die Abgrenzung des Statistischen Bundesamts eng angelehnt, stimmt mit dieser aber nicht vollständig überein; vgl. Kapitel I zu Strukturdaten und sozialer Lage. Zu allen Daten in diesem Unterkapitel vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Migrationshintergrund nach § 281 Abs. 2 SGB III – Deutschland – Dezember 2015, Nürnberg 2016. Die Daten zum Migrationshintergrund werden quartalsweise mit einer Verzögerung von einigen Monaten veröffentlicht. Die Publikation der Daten mit Stand Dezember 2015 erfolgte im April 2016, siehe unter: http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201512/iiia4/migrationshintergrund-migh/migh-d-0-201512-xls.xls.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Personen ohne eigene Migrationserfahrung. In der letztgenannten Gruppe konzentriert sich die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit besonders auf die Altersgruppe der bis 25-Jährigen. Entsprechend der Verteilung der Bevölkerungsgruppen insgesamt ist auch der Anteil der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund in Westdeutschland (46 %) deutlich höher als in Ostdeutschland ohne Berlin (12,2 %).

Die Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit für Menschen mit Migrationshintergrund wird noch deutlicher, wenn man die Verteilung der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund auf die beiden Rechtskreise SGB II und SGB III betrachtet: Von allen Arbeitslosen im SGB II weisen 44,2 % einen Migrationshintergrund auf, im SGB III ist dies bei 28,7 % der Arbeitslosen der Fall. In beiden Rechtskreisen sind dabei für den Anteil von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund zwischen 2012 und 2015 Anstiege zu verzeichnen, die nicht auf die Flüchtlingssituation[458] zurückzuführen sind: im SGB II ein Anstieg um 3,4 %, im SGB III um 2,6 %.

Abbildung 24: Arbeitslose nach Rechtskreisen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Migrationshintergrund nach § 281 Abs. 2 SGB III – Deutschland, Dezember 2015.

In der Betreuung der Jobcenter sind jedoch deutlich mehr Personen, als die Zahl der Arbeitslosen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende ausdrückt. Die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit Migrationshintergrund in Deutschland betrug im Dezember 2015 über 1,5 Mio. Personen, davon rund 62 % im Langzeitleistungsbezug.[459]

[458] Siehe zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten das Kapitel II 3.3.4.

[459] Langzeitleistungsbezieherinnen und -bezieher gemäß § 48a SGB II sind erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate erwerbsfähige Leistungsberechtigte waren.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bei Menschen ohne Migrationshintergrund liegt dieser Anteil sogar bei rund 70 %.

Die Notwendigkeit, Hilfen der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Anspruch nehmen zu müssen, ist für Menschen mit Migrationshintergrund deutlicher ausgeprägt, als es ihrem Anteil an der Bevölkerung entspricht. Bei der Dauer des Leistungsbezugs gibt es keine signifikanten Abweichungen zu dem Personenkreis ohne Migrationshintergrund.

Die Beauftragte begrüßt, dass die Bundesagentur für Arbeit die Daten zur Struktur der Menschen mit Migrationshintergrund auf dem deutschen Arbeitsmarkt regelmäßig durch Befragungen erhebt und zur Verfügung stellt. Die Daten verdeutlichen die Handlungsnotwendigkeiten, die sich aus der Analyse ergeben. Es ist dringend erforderlich, der sich verfestigenden Arbeitslosigkeit durch geeignete Aktivierungs- und Qualifizierungsprogramme entgegenzuwirken.

3.2.7.3 Beteiligung Arbeitsloser mit Migrationshintergrund an arbeitsmarktpolitischen Förderungen

Für Arbeitslose und erwerbsfähige Leistungsberechtigte stehen die arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Arbeitsförderung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Verfügung. Dabei steht die Beseitigung individueller Vermittlungshemmnisse im Mittelpunkt der Eingliederungsanstrengungen und nicht die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Personengruppe. Die Feststellung des individuellen Förderbedarfs ergibt sich aus dem individuellen Profil der Arbeitsuchenden und deren jeweiligen Kompetenzen. Die Hemmnisse von arbeitslosen Menschen mit Migrationshintergrund ergeben sich aus den bereits weiter oben beschriebenen Risikofaktoren, vor allem aus fehlenden oder unzureichenden nachgewiesenen beruflichen Qualifikationen und insbesondere bei Menschen, die noch nicht lange in Deutschland sind, auch aus Sprachbarrieren.

Die Bundesagentur für Arbeit hat erstmalig mit den Eingliederungsbilanzen 2012 Daten zur Beteiligung von Arbeitslosen an Leistungen der aktiven Arbeitsförderung bzw. zur Eingliederung auch differenziert nach dem Merkmal Migrationshintergrund vorgelegt. [460] Die Daten beziehen sich auf diejenigen Personen, die bei der Befragung zum Migrationshintergrund Angaben gemacht haben.[461]

---

[460] Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Eingliederungsbilanzen nach § 11 SGB III und § 54 SGB II, Berichtsjahr 2015, Nürnberg 2016.
Vgl. https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Eingliederungsbilanzen/Eingliederungsbilanzen-Nav.html.

[461] Siehe methodische Erläuterungen in Kapitel II 3.2.7.2.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Dabei zeigt sich, dass Arbeitslose mit Migrationshintergrund bereits zu einem hohen Anteil an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen. Entsprechend der genannten Datenerhebung hatten im Durchschnitt des Jahres 2015 27,5 % der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III einen Migrationshintergrund. Gleichzeitig haben von den Personen, die Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung erhalten, 29,4 einen Migrationshintergrund. Von den Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II haben 42,8 % einen Migrationshintergrund. Gleichzeitig haben von den Personen, die Leistungen zur Eingliederung erhalten, 35,9 % einen Migrationshintergrund.

3.3 Handlungsschwerpunkte

Im Folgenden werden einige ausgewählte Maßnahmen und Vorhaben im Kontext Arbeitsmarkt beschrieben, die im Berichtszeitraum von besonderem Interesse waren.

3.3.1 Einführung eines allgemeinen Mindestlohns

Zum 01.01.2015 ist in Deutschland ein allgemeiner Mindestlohn von 8,50 € brutto pro Zeitstunde eingeführt worden. Über die Anpassung des Mindestlohns entscheidet die von der Bundesregierung eingerichtete Kommission der Tarifpartner (sog. Mindestlohnkommission) durch Beschluss. Rechtsverbindlichkeit erlangt der Anpassungsbeschluss der Mindestlohnkommission durch Rechtsverordnung der Bundesregierung.

Erstmalig hatte die Kommission bis zum 30.06.2016 über die Anpassung des Mindestlohns zu beraten.[462] Dabei kam der Kommission die anspruchsvolle Aufgabe der Abwägung von bestehender und neuer Beschäftigung zu. Die neuen Herausforderungen durch die Flüchtlingslage wurden zwar betrachtet, blieben aber in der Entscheidung aufgrund der fehlenden Datenbasis explizit unberücksichtigt. Die Mindestlohnkommission hat der Bundesregierung Ende Juni 2016 vorgeschlagen, dass der gesetzliche Mindestlohn zum 01.01.2017 von brutto 8,50 € je Stunde auf 8,84 € steigen soll. Das Kabinett hat am 26. Oktober 2016 beschlossen, den Mindestlohn entsprechend dem Beschluss der Mindestlohnkommission anzuheben.

[462] Über die künftigen Anpassungen des Mindestlohns wird die Mindestlohnkommission im Zwei-Jahres-Turnus zu entscheiden haben.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Anfang 2014 – vor Einführung des Mindestlohns – gab es in Deutschland rund 5,5 Mio. Jobs, die geringer bezahlt wurden als mit 8,50 € brutto je Arbeitsstunde. Davon sind nach Schätzungen bis zu 4 Mio. (rund 11 % aller Jobs) zum 01.01.2015 unter den Schutz des Mindestlohngesetzes gefallen. Für die restlichen rund 1,5 Mio. Jobs sieht das Gesetz Ausnahmen vor (vor allem für Auszubildende, Praktikanten und Personen unter 18 Jahren).[463]

Aussagen zu Beschäftigungseffekten durch Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sind bislang nur schwer zu treffen. Nach ersten wissenschaftlichen Auswertungen hat der Mindestlohn nicht zu einem Rückgang der Gesamtbeschäftigung geführt und auch ein Anstieg der Arbeitslosigkeit konnte nicht festgestellt werden. Allerdings sind insbesondere in Branchen mit niedrigem Lohnniveau mehr geringfügige Beschäftigungsverhältnisse verloren gegangen als in Branchen mit hohem Lohnniveau. Gleichzeitig hat die Umwandlung von geringfügiger Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zugenommen.[464]

Weiterhin lässt sich noch nicht feststellen, inwieweit sich die Lohnverteilung in Deutschland durch die Einführung des Mindestlohns insgesamt verändert hat. Erste Hinweise auf die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Bruttostundenlöhne erlaubt jedoch die Vierteljährliche Verdiensterhebung (VVE) des Statistischen Bundesamts.[465] In den ersten drei Quartalen 2015 hat sich gezeigt, dass es deutliche Unterschiede gegenüber der Lohnentwicklung der Vorjahre gibt. Zum einen ist ein insgesamt höherer Lohnanstieg zu beobachten, zum anderen unterscheidet sich die Lohnentwicklung 2015 dadurch, dass gerade die Löhne der weniger gut qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer überdurchschnittlich stark gestiegen sind. Während in den Vorjahren eher höhere Leistungsgruppen stärkere Lohnzugewinne erreichen konnten, ist die Lohnentwicklung 2015 in Westdeutschland wesentlich ausgeglichener, während in

---

[463] Vgl. Statistisches Bundesamt: Verdienststrukturerhebung für das Jahr 2014, Wiesbaden 2015. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/04/PD16_121_621.html.

[464] Vgl. Bossler, M. / Gerner, H.-D.: Employment effects of the new German minimum wage. Evidence from establishment-level micro data. IAB Discussion Paper Nr. 10, Nürnberg 2016.

Garloff, A.: Side-effects of the new German minimum wage on (un-)employment. First evidence from regional data. IAB Discussion Paper Nr. 31, Nürnberg 2016.

vom Berge, Philipp / Kaimer, Steffen / Copestake, Silvina / Eberle, Johanna / Klosterhuber, Wolfram / Krüger, Jonas / Trenkle, Simon / Zakrocki, Veronika: Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 1). IAB-Forschungsbericht 01/2016, Nürnberg 2016.

[465] Bei der VVE handelt es sich um eine vierteljährliche repräsentative Erhebung in rund 40.500 Betrieben des produzierenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ostdeutschland sogar die stärksten Zugewinne bei den un- und angelernten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu beobachten sind.[466]

Zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Personen mit Migrationshintergrund liegen bislang keine repräsentativen Daten vor. Nach ersten Schätzungen könnten rund 20 % der Menschen mit eigener Migrationserfahrung von der Einführung des allgemeinen Mindestlohns profitiert haben, da sie zuvor zu geringeren Stundenlöhnen gearbeitet haben.[467] Der Mindestlohn gilt auch für ausländische Beschäftigte, wenn sie in Deutschland arbeiten – unabhängig davon, ob sie bei einem in- oder einem ausländischen Arbeitgeber angestellt sind.[468]

Die Beauftragte hält es für wichtig, dass bei zukünftigen Analysen und Auswertungen zur Auswirkung des Mindestlohns auf bestimmte Bevölkerungsgruppen auch das statistische Merkmal „Migrationshintergrund“ explizit berücksichtigt wird.

3.3.2 Die Praxis der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse

Für eine erfolgreiche Bewerbung bei Unternehmen ist die Anerkennung der beruflichen Qualifikation eine wichtige, in vielen Fällen wie etwa den Gesundheitsberufen sogar eine unerlässliche Bedingung. Seit April 2012 gibt es erstmals einen Rechtsanspruch[469] auf eine Gleichwertigkeitsprüfung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen.[470] Gleichzeitig erhalten Unternehmen Transparenz über die Qualifikationen von Fachkräften mit ausländischem Abschluss.

Der Antrag für die Gleichwertigkeitsprüfung kann generell bereits aus dem Ausland gestellt werden; ein Wohnsitz oder eine Arbeitsplatzzusage sind für das

---

[466] Für einen Vergleich der Löhne von Personen mit und ohne Migrationshintergrund vgl. Battisti, Michele / Gabriel Felbermayr: Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten, ifo Schnelldienst 68 (20), München 2015.

[467] Vgl. Amlinger, Marc / Bispinck, Reinhard / Schulten, Thorsten: Ein Jahr Mindestlohn in Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven, WSI-Report Nr. 28, Düsseldorf 2016.

[468] Vgl. http://www.der-mindestlohn-wirkt.de/ml/DE/Ihre-Fragen/Allgemeine-Fragen-zum-Mindestlohn/faq-zum-mindestlohn-info.html

[469] Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse siehe Kapitel III 4.5.5

[470] Dies bezieht sich nur auf die bundesrechtlich geregelten Berufe (z.B. duale Ausbildungsberufe). Für reglementierte Berufe mit einem entsprechenden Fachrecht (z.B. Ärzte) hat Letzteres grundsätzlich Vorrang. Für Berufe in Landeszuständigkeit (z.B. Lehrer) gelten landesrechtliche Regelungen. Die entsprechenden Ländergesetze sind zwischen 2012 und 2014 in Kraft getreten.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Anerkennungsverfahren nicht vorzulegen. Auch ist die Berufsanerkennung nicht an einen bestimmten Aufenthaltstitel gebunden. Somit haben Asylsuchende und Flüchtlinge ebenso die Möglichkeit, die Anerkennung ihres Abschlusses zu beantragen.

3.3.2.1 Informationen zum Verfahren und zur Anerkennungsberatung

Sowohl bei potenziellen Antragstellern als auch bei Unternehmen bestehen Informationsdefizite über die Existenz und das Verfahren der Berufsanerkennung. Im Herbst 2014 gaben nur rund 40 % der Unternehmen an, Kenntnis über die Möglichkeiten der Berufsanerkennung zu haben. Mit zunehmender Unternehmensgröße stieg auch der Bekanntheitsgrad.[471]

Gute und zielgruppenspezifische Informations- und Beratungsangebote sind wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Berufsanerkennung. Als erste Anlaufstelle dient das Anerkennungsportal der Bundesregierung.[472] Das Internetportal wird derzeit in acht Sprachen[473] angeboten sowie in einer Basisversion auch auf Arabisch.[474]

Die Beratung potenzieller Antragsteller erfolgt üblicherweise in zwei Schritten. Die Erstberatung umfasst i.d.R. Informationen zu den jeweils relevanten gesetzlichen Grundlagen und Verfahren, die Vorklärung des Referenzberufs sowie den Verweis an die für die Gleichwertigkeitsfeststellung zuständige Stelle. Sie wird insbesondere von den Beratungsstellen des IQ-Netzwerks[475] und von der Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“[476] durchgeführt, aber auch beispielsweise von Arbeitsagenturen. Außerdem bezeichnen regionale Kammern in den Bereichen Handwerk, Industrie und Handel die eigene Beratung häufig als Erstberatung.[477]

---

[471] Befragung von rund 5.300 Unternehmen. Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015, Berlin 2015.

[472] Siehe www.anerkennung-in-deutschland.de

[473] Deutsch, Englisch, Griechisch, Italienisch, Polnisch, Rumänisch, Spanisch und Türkisch.

[474] Seit seiner Freischaltung im April 2012 wurde das Angebot des Internetportals von über 3,7 Mio. Personen mit über 19 Mio. Seitenaufrufen genutzt. Dabei erfolgten rund 44 % aller Besuche aus dem Ausland. Zu den häufigsten Ländern der Profilbesucher gehören Italien, Russische Föderation, USA, Türkei und Polen. Der Großteil aller Seitenaufrufe (rund 58 %) entfällt auf die deutsche, rund 21 % auf die englische Version. Sowohl in deutscher als auch in englischer Sprache werden vor allem Lehrer- und Ingenieurberufe sowie Gesundheitsberufe aufgerufen.

[475] Mit der Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen hält das Förderprogramm IQ zusätzlich zur Anerkennungsberatung auch eine Qualifizierungsberatung vor.

[476] Vgl. http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/HotlineArbeitenLeben/hotline-arbeiten-leben-node.html.

[477] Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015,

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die anschließenden Einstiegsberatungen werden von den für die Anerkennung zuständigen Stellen durchgeführt. Dabei informieren sie Anerkennungsinteressierte über die gesetzlichen Grundlagen und das Anerkennungsverfahren insgesamt (einzureichende Unterlagen, Kosten etc.). Im Sinne einer Vorprüfung wird mit den Anerkennungsinteressierten der deutsche Referenzberuf ermittelt. Darüber hinaus werden berufliche Ziele und Vorstellungen erörtert und auf alternative Verfahren (z.B. Externenprüfung, Umschulung) hingewiesen.[478]

Seit Kurzem gibt es auch die Möglichkeit, sich bereits im Herkunftsland über die Möglichkeiten zur beruflichen Anerkennung in Deutschland zu informieren. Im Herbst 2015 hat dazu das vom BMBF finanzierte Projekt „Pro Recognition“ des DIHK begonnen. Ziel ist eine Verbesserung der Anerkennungsberatung in anderen Ländern für Personen, die sich für eine Berufstätigkeit in Deutschland interessieren. Dazu wurden bei deutschen Auslandshandelskammern und Delegationen der deutschen Wirtschaft in Ägypten, China, Indien, Iran, Italien, Marokko, Polen und Vietnam spezielle Beratungsstellen eingerichtet. Die Berater sollen auch das Anerkennungsverfahren aktiv begleiten.

Für Mitarbeiter der Anerkennungsstellen der dualen Ausbildungs- und Fortbildungsberufe gibt es das „Informationsportal für ausländische Berufsqualifikationen“ (BQ-Portal) als Arbeits- und Wissensplattform. Mitte 2016 waren über 1.650 Berufsprofile und Informationen zu den Berufsbildungssystemen von 75 Ländern verfügbar. Zudem sind über 730 Prüfungsergebnisse aus Anerkennungsverfahren eingestellt.

Um die Informationsdefizite der Unternehmen zu adressieren, wurde im Mai 2016 das vom BMBF finanzierte Projekt „Unternehmen Berufsanerkennung“ gestartet.[479] Dabei sollen DIHK und ZDH gemeinsam mit elf Industrie- und Handelskammern sowie fünf Handwerkskammern mit einer breit angelegten Kommunikationsoffensive Unternehmen bundesweit über die Chancen der beruflichen Anerkennung informieren und für das Thema sensibilisieren.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Berlin 2015.

[478] Ebd.

[479] Vgl. http://www.unternehmen-berufsanerkennung.de

3.3.2.2 Anerkennung ohne Unterlagen

Auch Personen, die die notwendigen Unterlagen nicht oder nicht vollständig vorlegen können, können die Anerkennung ihres Abschlusses beantragen. In solchen Fällen besteht für einige Berufsgruppen die Möglichkeit, beispielsweise durch Fachgespräche und Arbeitsproben die vorhandenen Kompetenzen darzulegen. Diese Qualifikationsanalysen werden jedoch noch nicht flächendeckend angeboten, da die Verfahren oftmals aufwendig sind und an den jeweiligen Antragsteller individuell angepasst werden müssen. Das im Jahr 2015 gestartete Projekt „Prototyping Transfer“ will die zuständigen Stellen insbesondere bei den Kammern bei der Vorbereitung und Durchführung von Qualifikationsanalysen unterstützen, z.B. durch Schulungen, individuelle Beratung, Arbeitshilfen und durch einen Sonderfonds Qualifikationsanalysen zur finanziellen Unterstützung der Antragsteller.

In den Anerkennungsregelungen der Fachgesetze ist in Fällen fehlender oder unvollständiger Unterlagen vorgesehen, dass der gleichwertige Kenntnisstand durch eine Kenntnisprüfung nachzuweisen ist, um die Anerkennung zu erhalten. Für die Praxis folgt daraus, dass die Antragstellenden das Recht auf Bearbeitung ihres Berufsanerkennungsverfahrens haben, auch wenn sie ihre Abschlusszeugnisse nicht vorweisen können.

3.3.2.3 „Wesentliche Unterschiede“ des Berufsabschlusses

Sofern die zuständigen Stellen bei der Prüfung der eingereichten Unterlagen „wesentliche Unterschiede“ festgestellt haben, kann die Gleichwertigkeit der vorhandenen Berufsqualifikationen auf verschiedenen Wegen nachgewiesen werden, um den Berufszugang zu erhalten. Hierbei wird unterschieden zwischen Anpassungslehrgang, Eignungsprüfung und Kenntnisstandprüfung. Der Anpassungslehrgang und die Eignungsprüfung fokussieren die im Rahmen der Gleichwertigkeitsprüfung festgestellten „wesentlichen Unterschiede“ und rücken diese in den Mittelpunkt des Anerkennungsverfahrens. Die Kenntnisstandprüfung hingegen rückt nach der Feststellung von „wesentlichen Unterschieden“ grundsätzlich die gesamte Breite einer Berufsausbildung in den Mittelpunkt des Anerkennungsverfahrens. Sie überprüft umfassend das Vorhandensein der im Inland geforderten Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten entsprechend einer Abschlussprüfung zu einem Ausbildungsgang und setzt die Betreffenden somit weitgehend mit inländischen Auszubildenden unmittelbar vor deren Berufsabschlussprüfung gleich.

Aus Sicht der Beauftragten sollten daher die anerkennenden Stellen von der Möglichkeit

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

der Ausgleichsmaßnahmen bzw. Anpassungslehrgänge weitestgehend Gebrauch machen. Die Beauftragte begrüßt das Angebot von Anpassungsqualifizierungen für nicht-reglementierte Berufe im Rahmen des ESF-geförderten IQ-Programms.[480]

3.3.2.4 Finanzierung des Anerkennungsverfahrens

Zu den Kosten der Berufsanerkennung zählen bspw. Verfahrens- und Prüfungsgebühren, Kosten für die Beschaffung, Übersetzung und Beglaubigung von Unterlagen sowie Kosten für Qualifikationsanalysen. Im Verfahren kann sich darüber hinaus ergeben, dass für die Anerkennung eine Qualifizierung erforderlich ist, die zusätzliche Kosten verursachen kann. Die Verfahrensgebühren bewegen sich üblicherweise in einer Größenordnung von 100 bis 600 € in Abhängigkeit vom Aufwand, können jedoch in Einzelfällen auch deutlich höher sein. Weitere genannte Kostenbestandteile kommen hinzu.

Die den Antragstellenden entstehenden Kosten für ein Anerkennungsverfahren sowie für eine erforderliche Qualifizierung können in bestimmten Fällen ganz oder teilweise von Dritten übernommen werden. In der Arbeitsförderung (SGB III) und der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) bestehen Möglichkeiten zur Förderung der beruflichen Weiterbildung und zur Übernahme von Kosten des Anerkennungsverfahrens aus dem Vermittlungsbudget im Rahmen des jeweiligen Eingliederungstitels. Leistungen aus dem Vermittlungsbudget werden nur erbracht, soweit ein etwaiger Arbeitgeber gleichartige Leistungen nicht oder voraussichtlich nicht erbringen wird. In jedem Fall handelt es sich bei der Übernahme von Kosten um Ermessensentscheidungen.

In den ersten Jahren der Praxis hat sich gezeigt, dass insbesondere Personen, die in reglementierten Berufen arbeiten möchten, die Anerkennung ihres Abschlusses beantragen. 2013 richteten sich mehr als drei Viertel der Anträge auf die Anerkennung eines reglementierten Referenzberufs. Dort ist eine erfolgreiche Anerkennung der Berufsqualifikation die Voraussetzung zur Ausübung des Berufs ins Deutschland. Ein Grund könnte sein, dass die nicht unerheblichen Kosten des Verfahrens für Abschlüsse in nicht reglementierten Berufen als nicht lohnend angesehen werden.

3.3.2.5 Personen ohne formalen Abschluss

Menschen ohne formalen Berufsabschluss können das Berufsanerkennungsverfahren nicht nutzen. Viele von ihnen verfügen aber über nonformale und informell erworbene

[480] Zu den Programmen mit ESF-Förderung siehe Kapitel II 3.3.5.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Fähigkeiten, die sie sich im Arbeitsprozess angeeignet haben. Dies gilt zum Teil auch für ältere Geflüchtete. Berufliches Fortkommen und gesellschaftliche Teilhabe sind so erschwert.

Das BMBF deshalb mit dem DIHK und dem ZDH die Pilotinitiative ValiKom vereinbart. Mit ausgewählten Kammern adressiert ValiKom das Problem fehlender Verfahrensstandards und Bewertungskriterien sowie den begrenzten Aussagewert der zahlreichen Trägerzertifikate und Kompetenzpässe. Die Initiative orientiert sich dabei an bestehenden Ausbildungsordnungen und will den Aufbau eines Regelwerks parallel zum formalen Prüfungswesen vermeiden. Durch eine Kompetenzfeststellung soll zukünftig eine Gleichwertigkeitsfeststellung durch die Kammern möglich sein. Ein Handlungsleitfaden mit Verfahrensbeschreibung, Zulassungskriterien, Instrumenten, Validierungszertifikat und Empfehlungen soll bis Herbst 2018 erstellt werden. Auch für Geflüchtete ohne Berufsabschluss können die Ergebnisse von ValiKom in Zukunft von Bedeutung sein.

3.3.2.6 Statistische Auswertung des Verfahrens und der Beratungen

2014 gab es rund 20.000 Verfahren auf Anerkennung, 2015 wurden bei den zuständigen Stellen in Deutschland nur noch rund 17.600 Anträge auf Anerkennung einer ausländischen Berufsqualifikation gestellt. 2014 endeten von den beschiedenen Verfahren rund 78 % mit einer Anerkennung der vollen Gleichwertigkeit, lediglich 3,6 % wurden abgelehnt.[481] Insgesamt wurden seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes bis Ende 2015 über 63.400 Anträge gestellt. Unklar bleibt dabei, wie viele bereits vor der Antragstellung scheiterten und aus welchen Gründen.

Zwischen dem 01.08.2012 und dem 31.03.2016 fanden bundesweit rund 71.000 Erstberatungen zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen durch die Beratungsstellen des IQ-Netzwerks[482] statt. Rund 30 % der Beratungen erfolgten telefonisch oder per E-Mail; die übrigen rund 70 % der Beratungen wurden in einem direkten Gespräch durchgeführt. Zusätzlich fanden vom 02.04.2012 bis zum 31.03.2016 rund 47.000 Beratungen über die Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“ statt.

Etwa 40 % der Anerkennungssuchenden wurden von der Arbeitsverwaltung an die IQ-Anlaufstellen verwiesen. Vor allem Personen zwischen 25 und 44 Jahren (rund 77 %) und mehr Frauen (rund 58 %) als Männer (rund 42 %) suchten die Beratungsstellen auf. Die meisten (rund 95 %) der Beratenen lebten in Deutschland; die Mehrheit hält sich erst seit

[481] Der Bericht zum Anerkennungsgesetz 2016 enthält keine neueren Daten.

[482] Vgl. http://www.netzwerk-iq.de/anerkennung.html.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

einem Jahr (rund 43 %) in Deutschland auf. Die Anerkennungssuchenden, die ihren Wohnsitz im Ausland haben, leben vor allem in Polen, Bosnien und Herzegowina, der Ukraine und Serbien. Rund 42 % der Beratenen haben die Staatsangehörigkeit eines EU-28-Landes, darüber hinaus waren syrische (rund 11 %), russische (rund 7 %) und ukrainische (rund 5 %) Staatsangehörige oft vertreten. Rund 87 % der Anerkennungssuchenden, die eine Angabe über ihre Deutschkenntnisse machten, sprechen Deutsch als Fremdsprache; für rund 3 % ist Deutsch die Muttersprache. Lediglich rund 10 % besitzen gar keine Deutschkenntnisse.

Es fanden Beratungen zu 509 verschiedenen Referenzberufen statt. Besonders häufig wurden Personen mit dem möglichen Referenzberuf Lehrer/-in beraten (rund 11 %). Weitere Referenzberufe, zu denen viele Anerkennungssuchende beraten wurden, sind Ingenieur/-in, Gesundheits- und Krankenpfleger/-in, Arzt/Ärztin, Erzieher/-in, Betriebswirt/-in und Ökonom/-in. Über ein Drittel der Beratungen fand zu Berufen im Bereich „Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung“ statt. Insgesamt fallen rund 38 % der Berufe, zu denen beraten wurde, in den Anwendungsbereich des Anerkennungsgesetzes des Bundes; rund 27 % der Berufe sind landesrechtlich reglementiert und rund 14 % sind nicht reglementierte akademische Berufe und fallen somit nicht unter das Anerkennungsgesetz des Bundes.

Die Zahl der Beratenen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, ist kontinuierlich hoch geblieben. Es waren durchgängig rund zwei Drittel aller Anerkennungssuchenden nicht erwerbstätig. Im ersten Quartal 2016 lag der Anteil sogar bei rund 75 %; rund 39 % beziehen (ergänzende) SGB-II-Leistungen.

Geflüchtete, die die Anerkennungsberatung der IQ-Anlaufstellen in Anspruch genommen haben, unterscheiden sich nur wenig von den übrigen Ratsuchenden. Im Zeitraum vom 01.06.2015 bis zum 31.03.2016 wurden rund 5.700 Personen beraten, die zur Gruppe der Geflüchteten gehörten.[483] Ratsuchende dieser Zielgruppe sind mit einem Durchschnittsalter von 32,6 Jahren jünger als die übrigen Ratsuchenden. Außerdem ist der Anteil der männlichen Beratenen unter den Geflüchteten und Asylsuchenden deutlich höher (rund 78 %). In dem genannten Zeitraum wurden mit rund 18 % viele Anerkennungsinteressierte beraten, die sich aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen[484] in Deutschland aufhalten. Rund 11 % der Beratenen besitzen die

[483] Seit dem 01.06.2015 wird zusätzlich der Aufenthaltsstatus der Beratenen erfasst. Anhand dieses Merkmals kann die Gruppe der Geflüchteten relativ trennscharf abgegrenzt werden. Der Aufenthaltsstatus bildet somit die Grundlage für die Auswertungen, die sich auf diese Zielgruppe beziehen.

[484] Nach §§ 22 bis 26, 104a, 104b AufenthG.

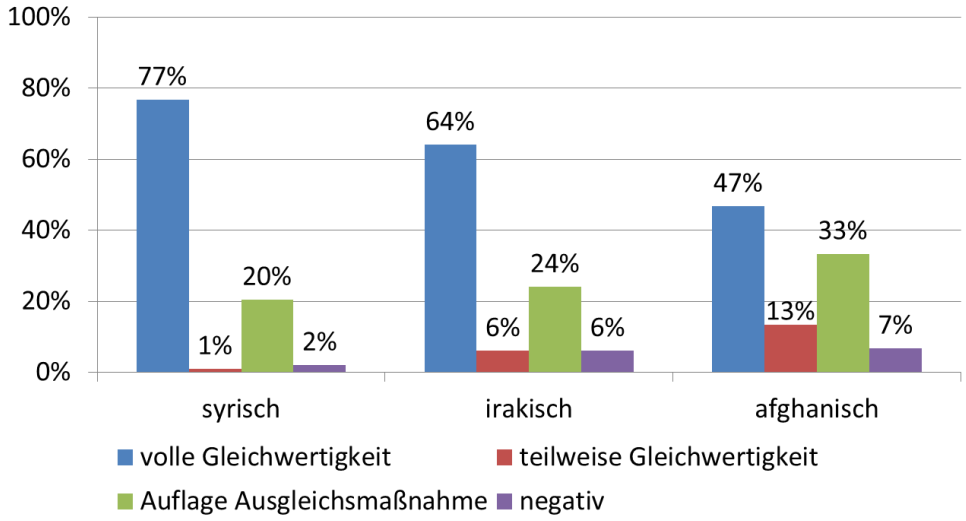
Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

syrische Staatsangehörigkeit.

Insgesamt unterscheiden sich Beratene der IQ-Anlaufstellen und Beratene der Hotline hinsichtlich der erhobenen Merkmale nur wenig voneinander. So wurden beide Beratungsangebote im Berichtszeitraum besonders häufig von Personen zwischen 25 und 44 Jahren in Anspruch genommen. Diese sind ungefähr zu zwei Dritteln weiblich. Auch bei ihren Angaben zu Staatsangehörigkeit und Erwerbsland des Abschlusses ergeben sich ähnliche Verteilungen. Unterschiede zwischen den Beratenen der Hotline und jenen der IQ-Anlaufstellen bestehen hinsichtlich ihres Aufenthalts in Deutschland: So lebt etwa jeder vierte Anrufer der Hotline im Ausland, während dies nur bei jedem 20. der IQ-Anlaufstellen der Fall ist.

Eine Auswertung der Anerkennungsanträge von syrischen, irakischen und afghanischen[485] Staatsangehörigen für die Jahre 2012 bis 2014 zeigt, dass im Fall Syriens die Anerkennungsquoten dem Durchschnitt nahezu entsprechen und die Ablehnungsquote sogar geringer ist als im Bundesdurchschnitt.[486]

Abbildung 25: Anerkennungsanträge von Staatsangehörigen aus Syrien, Irak, Afghanistan



Quelle: Auswertungen des Statistischen Bundesamts; Darstellung des BIBB

[485] Dies waren wichtige Herkunftsländer von Geflohenen im Jahr 2015. Statistische Daten zu Geflüchteten können aus der Anerkennungsstatistik jedoch nicht entnommen werden, da weder das Merkmal „geflüchtete Person“ noch Angaben zum Aufenthaltsstatus erfasst werden, weil diese für das Anerkennungsverfahren nicht relevant sind. Eine Annäherung ist über die Staatsangehörigkeit der Asylzugangsländer möglich. Ob es sich dabei tatsächlich um geflüchtete Menschen handelt, weist die Statistik nicht aus.

[486] Ausgang der Entscheidungen 2012–2014 (Angaben in Prozent). Syrische (n = 1.362), irakische (n = 186) und afghanische (n = 72) Staatsangehörige.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Für eine Beurteilung des Anerkennungsverfahrens hält die Beauftragte es für unerlässlich, dass mögliche Hinderungsgründe für eine Antragstellung im Hinblick auf das Verfahren untersucht werden. Des Weiteren sollte der Kostenrahmen für das gesamte Anerkennungsverfahren für Anerkennungsinteressierte transparenter und einfacher zugänglich sein.

3.3.3 Zuwanderung insbesondere von beruflich qualifizierten Fachkräften

Derzeit besteht in Deutschland noch kein flächendeckender Fachkräftemangel, jedoch existieren deutliche Engpässe in Branchen mit technischen Berufen sowie in Gesundheits- und Pflegeberufen. Dies gilt nicht nur für akademische Berufe, sondern auch bei beruflich qualifizierten Fachkräften.[487] In den nächsten Jahren wird sich die Fachkräftesituation aus demografischen Gründen voraussichtlich deutlich verschärfen. Außerdem dürfte die Nachfrage nach Fachkräften u.a. durch die Digitalisierung weiter zunehmen.[488]

Ohne Zuwanderung würde die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren sehr stark sinken. Nach bisherigen Prognosen wird erwartet, dass selbst mit Zuwanderung die Bevölkerung im Erwerbsalter deutlich zurückgehen wird. Tendenziell sinkt die Erwerbsbevölkerung desto mehr, je weniger Zuwanderung es gibt.[489] Neben einer verbesserten Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund ist Deutschland damit zunehmend auch auf die Gewinnung, Zuwanderung und dauerhafte Bindung von Fachkräften aus dem Ausland und ihren Familien angewiesen, um einen hohen Beschäftigungsstand zu halten.

Die Zuwanderung aus den anderen EU-Mitgliedstaaten ist aufgrund der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU deutlich einfacher geworden. Dadurch ist jedoch auch die Steuerbarkeit der Fachkräftezuwanderung sehr beschränkt. Gleichzeitig

---

[487] Vgl. https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Footer/Top-Produkte/Fachkraefteengpassanalyse-Nav.html

[488] Vgl. Maier, Tobias / Zika, Gerd / Wolter, Marc Ingo / Kalinowski, Michael / Neuber-Pohl, Caroline: Die Bevölkerung wächst – Engpässe bei fachlichen Tätigkeiten bleiben aber dennoch bestehen, BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen bis zum Jahr 2035 unter Berücksichtigung der Zuwanderung Geflüchteter, Bonn 2016.

[489] Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung bis 2060. Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung der Ausländerstatistik, Wiesbaden 2015 und Vogler-Ludwig, Kurt / Düll, Nicola / Kriechel, Ben: Arbeitsmarkt 2030 – Wirtschaft und Arbeitsmarkt im digitalen Zeitalter, München 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

ist die demografische Entwicklung in vielen anderen EU-Mitgliedsstaaten der deutschen Entwicklung ähnlich. Somit kommt der Zuwanderung aus Drittstaaten eine wachsende Bedeutung zu. Je nach Entwicklung der Zuwanderung aus den EU-Mitgliedstaaten und der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung gehen Prognosen von einem durchschnittlichen jährlichen Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten zwischen 276.000 und 491.000 Personen aus, um das Niveau des Erwerbspersonenpotenzials zu erreichen.[490]

Jedoch liegt der langfristige Mittelwert des Wanderungssaldos deutlich unter 100.000 Personen pro Jahr. Die jährliche Nettozuwanderung aus Drittstaaten betrug zwischen 2004 und 2012 durchschnittlich lediglich rund 27.000 Personen.

Das Jahr 2015 war durch eine außergewöhnlich hohe Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern nach Deutschland geprägt. Bis zum Jahresende 2015 wurde der Zuzug von rund 2 Mio. ausländischen Personen registriert.[491] Gleichzeitig zogen rund 860.000 Ausländerinnen und Ausländer aus Deutschland fort. Daraus ergibt sich ein Wanderungssaldo von 1,14 Mio. ausländischen Personen.[492]

Im Jahr 2014 hatte es noch 1,34 Mio. Zuzüge und 766.000 Fortzüge gegeben, woraus sich ein Wanderungssaldo von 577.000 Ausländerinnen und Ausländern ergeben hatte. Somit ist die Zahl der Zuzüge im Jahr 2015 schätzungsweise um rund 49 % gestiegen, während die Zahl der Fortzüge lediglich um 12 % zugenommen hat. Der Wanderungssaldo hat sich 2015 somit fast verdoppelt.

Gleichzeitig hat es eine strukturelle Änderung in der Zuwanderung von ausländischen Personen gegeben. In den letzten Jahren bis 2014 war die Entwicklung der Zuwanderung zum großen Teil durch die Zunahme der EU-internen Wanderungsbewegungen bestimmt und mit einem hohen Anteil an vorübergehenden Aufenthalten verbunden. Dies wurde 2015 überlagert durch eine Zuwanderung, die durch Schutzsuchende bestimmt war.

Seit Juli 2013 gibt es über die Beschäftigungsverordnung erstmals eine Zugangsmöglichkeit für beruflich qualifizierte Personen aus Drittstaaten zum deutschen Arbeitsmarkt.[493] Ausländische Fachkräfte mit einer abgeschlossenen und in Deutschland

---

[490] Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050 – Szenarien für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial unter Berücksichtigung der zukünftigen inländischen Erwerbsbeteiligung und der EU-Binnenmobilität, Gütersloh 2015.

[491] Vgl. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/03/PD16_105_12421.html.

[492] Ein Teil der hohen Zuwanderung ging auf humanitäre Gründe zurück. Diese steht nicht in direktem Zusammenhang mit der hier adressierten Erwerbsmigration.

[493] Für die Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten mit Hochschulabschluss oder einer vergleichbaren Qualifikation wird auf die Möglichkeiten der Blauen Karte EU verwiesen. Näheres dazu siehe Kapitel III 3.5.4.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

anerkannten Berufsausbildung können in Berufen, die auf Grundlage der Engpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit in einer sog. Positivliste aufgeführt sind, grundsätzlich in Deutschland arbeiten.

Die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit ist allerdings an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft: Die im Ausland erworbene Qualifikation muss als gleichwertig mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung anerkannt werden, die Arbeitsbedingungen müssen mit denen inländischer Beschäftigter vergleichbar sein und eine Arbeitsplatzzusage muss vorliegen. Außerdem muss die Bundesagentur für Arbeit für den entsprechenden Beruf einen Engpass festgestellt haben, d.h. ihn auf die Positivliste aufgenommen haben.

Auf der Positivliste[494] für Engpassberufe stehen derzeit über 90 Berufe insbesondere im Gesundheits- und Pflegebereich, Mechatronik- und Elektroberufe, gebäude- und versorgungstechnische Berufe sowie Berufe aus dem Verkehrs- und Logistikbereich. Die Anwerbung und Vermittlung in Gesundheits- und Pflegeberufe ist aus den Ländern ausgeschlossen, in denen nach den Feststellungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) selbst ein Mangel an Gesundheitsfachkräften besteht. Da Engpässe teilweise nur in bestimmten Regionen bestehen und ein bundesweiter Ausgleich nicht generell möglich ist, wurde die Positivliste im September 2015 zudem verstärkt an regionalen Arbeitsmarktbedürfnissen ausgerichtet.

Seit Einführung der Positivliste im Juli 2013 bis Ende 2015 hat die Bundesagentur für Arbeit lediglich 1.020 Zustimmungen zur Aufnahme einer Beschäftigung im Rahmen der Positivliste für Engpassberufe erteilt. Im Jahr 2014 waren dies 311 Zustimmungen, im Jahr 2015 wurden 658 Zustimmungen erteilt.[495]

Somit erhalten bislang nur sehr wenige beruflich qualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt, obwohl entsprechender Bedarf seitens der deutschen Wirtschaft besteht. Die Gründe dafür scheinen vielfältig zu sein. Zum einen

---

[494] Die Positivliste wird zweimal jährlich aktualisiert.
Vgl. https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/ArbeitundBeruf/ArbeitsJobsuche/ArbeitinDeutschland/Arbeitsmarktzulassung/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI779131
Die fachliche Basis dafür bildet die von der Bundesagentur für Arbeit erstellte Fachkräfteengpassanalyse.

[495] Vgl. https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Arbeitsgenehmigungen-Zustimmungen/Arbeitsgenehmigungen-Zustimmungen-Nav.html

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

sind die Regelungen im Ausland möglicherweise nicht hinreichend bekannt. Zum anderen sind die Anforderungen an die Gleichwertigkeit der Qualifikation und der Arbeitsbedingungen offenbar so hoch, dass es zu vielen Ablehnungen kommt.

Die Beauftragte hält es daher für erforderlich, dass eine Analyse über die sehr geringen Zugangszahlen erstellt wird und darauf aufbauend die Anforderungen mehr an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes angepasst werden.

Im letzten Lagebericht wurde im Kontext der Fachkräftezuwanderung näher auf das Fachkräftekonzept und die Demografiestrategie der Bundesregierung eingegangen.[496] Daher soll folgend nur ein kurzer Abriss erfolgen.

Das Fachkräftekonzept der Bundesregierung sieht vor, im Inland neue Chancen für gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose zu erschließen und auf eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren hinzuwirken. Gleichzeitig soll die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt weiter gefördert werden. Ergänzend zu den inländischen Potenzialen steht die Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland durch qualifizierte Zuwanderung im Fokus.[497]

Das Fachkräftekonzept wird durch die gemeinsame Fachkräfte-Offensive von Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und Bundesagentur für Arbeit unterstützt. Im Jahr 2015 fand in diesem Rahmen eine bundesweite Fachkräftewoche statt. Bei den zahlreichen lokalen Veranstaltungen gab es auch Angebote explizit für Menschen mit Migrationshintergrund und zur kulturellen Vielfalt in Unternehmen.

Die Fachkräfte-Offensive hat bereits 2012 das Willkommensportal „Make it in Germany“[498] gestartet. Es informiert internationale Fachkräfte zum Leben und Arbeiten in Deutschland und gibt Arbeitgebern Tipps zur Rekrutierung internationaler Fachkräfte. Das Portal verzeichnet seit Juni 2012 über 9,4 Mio. Besucher weltweit. Inhalte und Funktionen des Portals wurden im Berichtszeitraum deutlich erweitert und um eine Jobbörse ergänzt. Auch ist die Verfügbarkeit weiterer Sprachen deutlich verbessert worden. Das Portal steht mittlerweile neben Deutsch und Englisch auch auf Französisch und in Spanisch zur Verfügung. Basisinformationen sind aktuell in zehn Sprachen[499] vorhanden, wobei auffällig

---

[496] Vgl. 10. Lagebericht Kapitel IV 3.1 und IV 3.2.

[497] Vgl. http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/a758-14-fortschrittsbericht-fachkraeftekonzept.html. Der nächste Fortschrittsbericht zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung soll die Jahre 2015 und 2016 umfassen und im Jahr 2017 erscheinen.

[498] Vgl. www.make-it-in-germany.com.

[499] Diese sind: Albanisch, Arabisch, Bosnisch, Indonesisch, Italienisch, Portugiesisch, Russisch, Serbisch, Türkisch und Vietnamesisch.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

ist, dass Chinesisch nicht abgedeckt wird. Die gezielte Onlinebewerbung des Willkommensportals bei auswanderungsinteressierten Fachkräften wurde 2014 auf weitere Länder ausgeweitet; 2015 wurde die Onlinebewerbung jedoch ausgesetzt.

Im Rahmen der Demografiestrategie der Bundesregierung beschäftigt sich eine Arbeitsgruppe mit dem Thema „Ausländisches Arbeitskräftepotenzial erschließen und Willkommenskultur schaffen“. Auf Initiative der Gruppe wurde Ende 2014 die Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“ eingerichtet.[500] Sie wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit umgesetzt. Seit Dezember 2014 hat die Hotline rund 42.000 Beratungen durchgeführt. Die meisten Anfragen kamen zu Fragen der Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen (51 %). Danach folgten Beratungen zu den Themenfeldern „Arbeit und Beruf“ (27 %), „Einreise und Aufenthalt“ (17 %) sowie „Spracherwerb“ (4 %). Jeweils etwa die Hälfte der Anfragen kam von Personen mit Wohnsitz außerhalb bzw. innerhalb Deutschlands.

Eine weitere Maßnahme der Arbeitsgruppe war die Erstellung einer „Wirkungsanalyse des Rechtsrahmens für ausländische Fachkräfte“. Sie wurde im Juni 2014 veröffentlicht und bewertet den damaligen Rechtsrahmen zur Fachkräftezuwanderung – auch im internationalen Vergleich – als weitgehend zielführend, identifiziert aber Optimierungspotenziale vor allem im Verwaltungsvollzug, z.B. hinsichtlich der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen sowie bei der Vernetzung und Koordinierung der beteiligten deutschen Institutionen und deren Informationsangebot im In- und Ausland. Die Arbeitsgruppe hat eine Reihe der Empfehlungen aufgenommen und sich der Umsetzung gewidmet. Bei der Vernetzung offizieller Internetplattformen für zuwanderungsinteressierte Fachkräfte der Bundes-, Landes- und Kommunalregierungen steht die konkrete Umsetzung noch aus.

Die Gewinnung beruflich qualifizierter Fachkräfte aus Drittstaaten ist aus Sicht der Beauftragten eine wesentliche Herausforderung, bei der es regional auf ein ganzheitliches Herangehen ankommen wird. Ziel ist es, Rahmenbedingungen unter Einbindung staatlicher, wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene so zu gestalten und abzustimmen, dass aus temporärer Zuwanderung von Fachkräften gelingende Einwanderung werden kann und gesellschaftliche Vielfalt dadurch gestärkt wird.

[500] Die Hotline ist montags bis freitags von 09:00 bis 15:00 Uhr MEZ unter der Nummer +49 30 1815 - 1111 erreichbar.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.3.4 Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten

Insbesondere im Jahr 2015 gab es eine deutliche Zunahme von in Deutschland Zuflucht suchenden Menschen. In diesem Jahr wurden beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)[501] insgesamt 476.649 formelle Asylanträge gestellt, 273.815 mehr als im Vorjahr. Dies entspricht einem Zuwachs von rund 135 %. Von den Erstanträgen entfielen 35,9 % auf Menschen aus Syrien, 12,2 % aus Albanien, 7,6 % aus dem Kosovo, 7,1 % aus Afghanistan und 6,7 % aus dem Irak. Alle anderen Herkunftsländer lagen bei unter 5 %; darunter Eritrea mit 1,5 %. Im Durchschnitt des Jahres 2015 kamen rund 30 % aller Asylbewerber aus den sechs Staaten des Westbalkans. Allerdings verringerte sich deren Anteil in der zweiten Jahreshälfte kontinuierlich und lag im Monat Dezember 2015 nur noch bei 8 % aller Asylbewerber.

Vergleichsweise hohe Schutzquoten hatten unter den Hauptherkunftsländern Menschen aus Syrien (96,0 %), Eritrea (92,1 %) und dem Irak (88,6 %). Die Schutzquote von Menschen aus Afghanistan lag mit 47,6 % leicht unter 50 %. In absoluten Zahlen bedeutet dies, dass 124.561 Personen im Jahr 2015 aus diesen drei Ländern in Deutschland als Flüchtlinge anerkannt wurden.[502]

Es ist zu beachten, dass die folgenden Ausführungen zur Fluchtmigration nicht mit den Ausführungen zur Erwerbsmigration im Sinne einer qualifizierten Zuwanderung vermischt werden dürfen. Zudem ist aufgrund der dynamischen Entwicklung davon auszugehen, dass einige Aussagen im Zeitverlauf deutlich variieren können. Ursächlich hierfür sind die (noch) beschränkte Datenverfügbarkeit sowie ein sich schrittweise aufbauendes Erfahrungswissen.[503]

Das Erwerbspersonenpotenzial wird flucht- und asylbedingt zunehmen.[504] Gleichzeitig steigt das Arbeitsangebot von Asylbewerbern und Flüchtlingen aufgrund der Verfahren deutlich langsamer als die Anzahl der Asylanträge. Trotzdem wird erwartet, dass die

---

[501] Die folgenden Daten stammen aus Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Aktuelle Zahlen zu Asyl; Ausgabe: Dezember 2015, Nürnberg 2016 und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015, Nürnberg 2016.

[502] Darunter waren 101.137 Personen aus Syrien, 8.914 Personen aus Eritrea und 14.510 Personen aus dem Irak.

[503] Einen guten Überblick zu vielfältigen Aspekten der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten bietet beispielsweise Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen, Gütersloh 2016.

[504] Vgl. Fuchs, Johann / Weber, Enzo: Flüchtlingseffekte auf das Erwerbspersonenpotenzial. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte, 17/2015, Nürnberg 2015.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Auswirkungen der Asyl- und Flüchtlingsmigration auf den Arbeitsmarkt in Deutschland gering sein dürften, auch dann, wenn eine stärkere Zunahme der Beschäftigung angenommen wird, als bislang zu beobachten ist.[505] Volkswirtschaftlich betrachtet hätte eine schwache Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt erhebliche Auswirkungen. Sie erhöht direkt die Arbeitslosenzahlen und -quoten, auch wenn nur ein Teil der faktisch Erwerbslosen Eingang in die Statistik findet, da viele Geflüchtete durch Teilnahme an Sprachkursen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik dem Arbeitsmarkt zunächst nicht zur Verfügung stehen. Je besser die Integration in Erwerbstätigkeit gelingt, desto geringer sind die Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit.[506]

Anerkannte Flüchtlinge haben einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Asylbewerber und Geduldete dürfen grundsätzlich nach einem Aufenthalt von drei Monaten in Deutschland eine Beschäftigung aufnehmen, wenn die Bundesagentur für Arbeit der Beschäftigung zustimmt.[507] Asylbewerber und Geduldete aus sicheren Herkunftsstaaten unterliegen einem generellen Beschäftigungsverbot, wenn ihr Antrag nach dem 31.08.2015 gestellt wurde.[508]

Wissenschaftler erwarten für das Jahr 2016 zwar eine Zunahme der Arbeitslosigkeit von Geflüchteten um ca. 90.000 Personen. Dennoch gehen diese davon aus, dass die Arbeitslosigkeit insgesamt im Jahresdurchschnitt 2016 um rund 20.000 Personen auf

---

[505] Vgl. Brücker, Herbert: Typisierung von Flüchtlingsgruppen nach Alter und Bildungsstand. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte, 06/2016, Nürnberg 2016.

Fuchs, Johann / Hummel, Markus / Hutter, Christian / Gehrke, Britta / Wanger, Susanne / Weber, Enzo / Weigand, Roland / Zika, Gerd: IAB-Prognose 2016: Beschäftigung und Arbeitskräfteangebot so hoch wie nie. IAB-Kurzbericht, 06/2016, Nürnberg 2016.

[506] Vgl. Brücker, Herbert / Hauptmann, Andreas / Trübswetter, Parvati: Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte, 08/2015, Nürnberg 2015.

[507] Die Zustimmung wird erteilt, wenn kein vorrangiger arbeitsuchender Bewerber für den Arbeitsplatz zur Verfügung steht (Vorrangprüfung) und die Beschäftigungsbedingungen nicht ungünstiger sind als bei vergleichbaren deutschen Arbeitnehmern. Bei bestimmten Qualifikationen – etwa für Hochschulabsolventen und für Fachkräfte in Engpassberufen – sind keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit und keine Vorrangprüfung erforderlich. Nach einem Aufenthalt von 15 Monaten entfällt die Vorrangprüfung generell, wobei auch hier die Beschäftigungsbedingungen vergleichbar mit denen inländischer Arbeitnehmer sein müssen. Mit dem Inkrafttreten des Integrationsgesetzes am 06.08.2016 wird die Vorrangprüfung in 133 von insgesamt 156 Agenturbezirken der Bundesagentur für Arbeit für die Dauer von drei Jahren ausgesetzt.

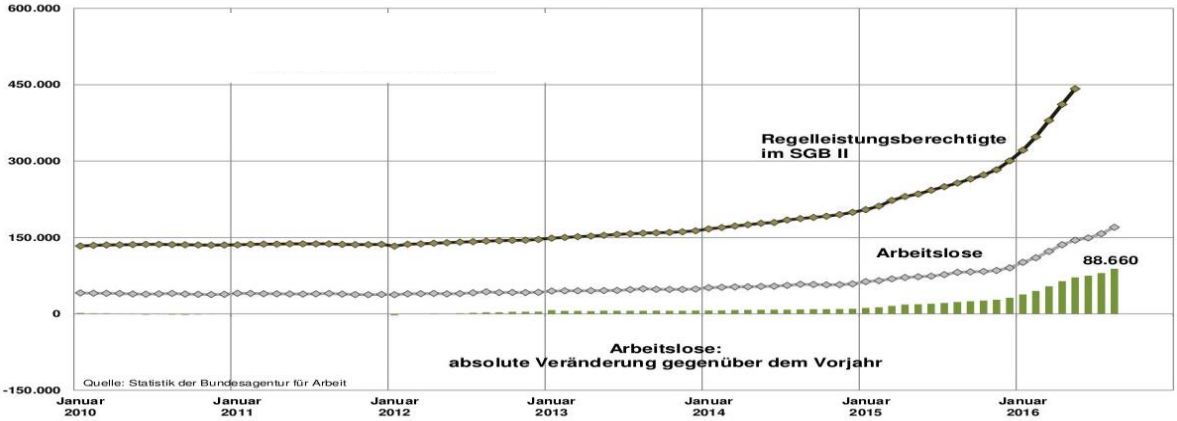
[508] Zur rechtlichen Lage siehe ausführlich Kapitel III 5.1. Kurze Zusammenfassungen bezüglich des Zugangs von Geflüchteten zu Praktika, Ausbildung und Beschäftigung finden sich u.a. unter http://www.kofa.de/themen-von-a-z/fluechtlinge.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

2,78 Mio. sinken wird.[509] Statistisch lässt sich ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit von Personen aus den Asylzugangsländern seit 2015 beobachten. Zu beachten ist jedoch, dass der Status Asylbewerber oder Flüchtling in den Arbeitsmarktstatistiken bis Juni 2016 nicht direkt erkannt werden konnte. Daher werden hilfsweise Auswertungen nach der Staatsangehörigkeit vorgenommen.[510]

Die absolute Zahl der Arbeitslosen und Leistungsbezieher mit den aufgelisteten Nationalitäten darf nicht mit der unbekannten Zahl der zuletzt Eingewanderten in dem jeweiligen Arbeitsmarktstatus gleichgesetzt werden. In den absoluten Zahlen sind auch Personen enthalten, die bereits lange in Deutschland leben. Gleichzeitig können Personen aus den genannten Ländern auch über andere Aufenthaltstitel eingereist sein. Entscheidend sind daher die Veränderungen in den Zeitreihen, die plausibel im Zusammenhang mit der Fluchtmigration gesehen werden können.

Abbildung 26: Arbeitslose und Regelleistungsberechtigte im SGB II aus den nicht-europäischen Asylzugangsländern*



* Nicht-europäische Asylzugangsländer umfassen: Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

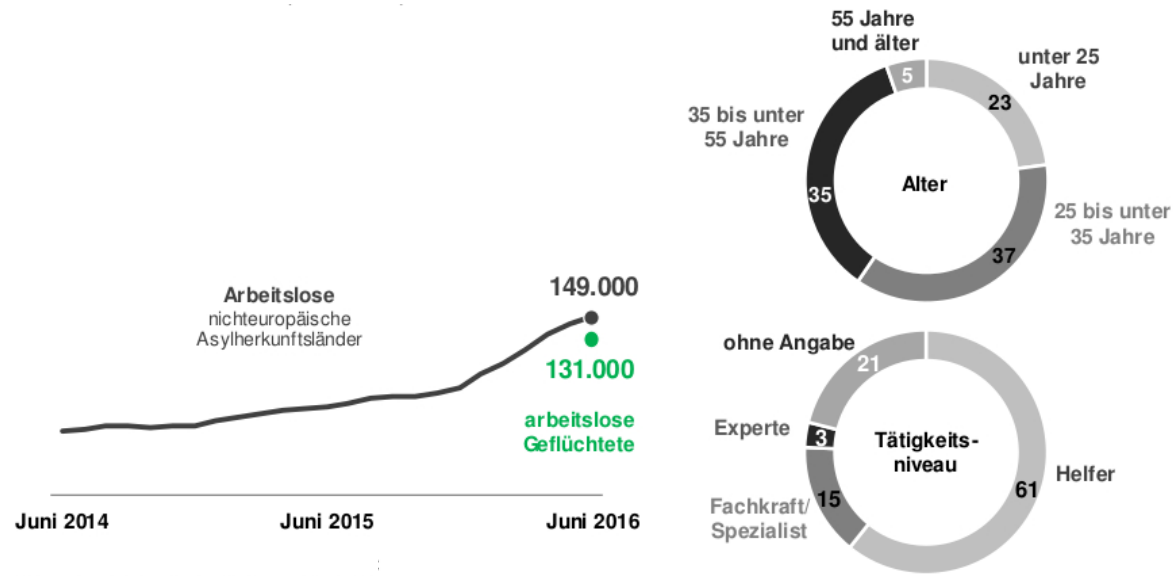
[509] Vgl. Fuchs, Johann / Hummel, Markus / Hutter, Christian / Gehrke, Britta / Wanger, Susanne / Weber, Enzo / Weigand, Roland / Zika, Gerd: IAB-Prognose 2016: Beschäftigung und Arbeitskräfteangebot so hoch wie nie. IAB-Kurzbericht, 06/2016, Nürnberg 2016.

[510] Dazu hat die Statistik der Bundesagentur für Arbeit das Aggregat „Personen mit einer Staatsangehörigkeit aus einem der zugangsstärksten Herkunftsländer von Asylbewerbern“ („Asylzugangsländer“) gebildet. In das Aggregat wurden die Länder aufgenommen, die in den letzten Jahren jeweils zu den zehn Ländern mit den meisten Asylerstanträgen gehörten; es umfasst folgende 15 Länder: Afghanistan, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Eritrea, Irak, Iran, Kosovo, Mazedonien, Nigeria, Pakistan, Russische Föderation, Serbien, Somalia, Syrien und Ukraine. Außerdem wurde das Aggregat „nicht-europäische Asylzugangsländer“ gebildet, das folgende Länder umfasst: Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ab Juni 2016 hat die Statistik der Bundesagentur für Arbeit eine neue Berichterstattung über Arbeitsuchende und Arbeitslose im Kontext von Fluchtmigration eingeführt.[511] Dabei zeigt sich, dass arbeitslose Geflüchtete zu dem Zeitpunkt überwiegend jünger als 35 Jahre sind und nach dieser Auswertung besonders für Helfertätigkeiten infrage kamen, weil sie häufig noch nicht gut genug Deutsch sprechen bzw. noch an Sprachkursen teilnehmen, zu jung sind, um einen Beruf erlernt zu haben, oder noch keinen anerkannten formalen Berufsabschluss vorweisen können.

Abbildung 27: Arbeitslose aus den nicht-europäischen Asylherkunftsländern und Geflüchtete (Anteile in Prozent)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

[511] Laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit war bis Mai 2016 eine valide statistische Abbildung von Geflüchteten in den Arbeitsmarktstatistiken nicht möglich. In den operativen Verfahren, die den Arbeitsmarktstatistiken zugrunde liegen, wurden zwar schon bisher der Einreise- und der Aufenthaltsstatus von Ausländern erfasst, die Erfassungsqualität war aber nicht ausreichend für eine statistische Berichterstattung. Aufgrund der mangelnden Datenqualität wurden zum Jahreswechsel 2015/2016 die Erfassung und statistische Verarbeitung des Aufenthaltsstatus grundlegend überarbeitet und die Arbeitsagenturen und Jobcenter aufgefordert, alle betroffenen Datensätze von Drittstaatsangehörigen neu zu erfassen. Im Juni 2016 lagen für 94 % der arbeitsuchenden Drittstaatsangehörigen, die bei den Arbeitsagenturen oder Jobcentern gemeldet waren, Angaben zum Aufenthaltsstatus vor, sodass die Berichterstattung ab diesem Monat auf einer soliden Datenbasis einsetzen kann. Für die folgenden Daten vgl. Bundesagentur für Arbeit: Geflüchtete Menschen in den Arbeitsmarktstatistiken – Erste Ergebnisse (Juni 2016), Nürnberg 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Im Juni 2016 wurden rund 297.000 Personen im Kontext von Fluchtmigration bei einer Arbeitsagentur oder einem Jobcenter als arbeitsuchend betreut. Von ihnen hatten rund 213.000 eine Aufenthaltserlaubnis „Flucht“, rund 78.000 eine Aufenthaltsgestattung und rund 6.000 eine Duldung. Damit entfallen fast drei Viertel auf anerkannte Schutzsuchende und ein Viertel auf Asylbewerber, während geduldete Ausländer nur rund 2 % ausmachten.[512] Generell sind Jobcenter für anerkannte Schutzsuchende, soweit sie hilfebedürftig in der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind, und Arbeitsagenturen für Asylbewerber sowie geduldete Ausländer zuständig. Entsprechend werden rund 76 % der arbeitsuchenden Geflüchteten von einem Jobcenter und rund 24 % von einer Arbeitsagentur betreut.[513]

Tabelle 15: Personen im Kontext von Fluchtmigration nach Rechtskreisen (Juni 2016)

	insgesamt	davon		
		Aufenthaltser-laubnis Flucht	Aufenthalts-gestattung	Duldung
	absolut	absolut	absolut	absolut
	Rechtskreisübergreifend			
Arbeitsuchende	296.703	213.196	77.991	5.516
dar.: Arbeitslose	130.966	102.471	26.455	2.040
	Rechtskreis SGB III			
Arbeitsuchende	71.788	2.713	64.367	4.708
dar.: Arbeitslose	21.786	1.364	18.873	1.549
	Rechtskreis SGB II			
Arbeitsuchende	224.915	210.483	13.624	808
dar.: Arbeitslose	109.180	101.107	7.582	491

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

[512] Über die Verweildauer der Personen in Deutschland kann auf Basis dieser Daten keine Aussage getroffen werden.

[513] Weil es beim Wechsel des Aufenthaltsstatus zu Verzögerungen in der Erfassung kommt, finden sich in geringem Umfang auch Asylbewerber und geduldete Ausländer im Rechtskreis SGB II bei Jobcentern.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Asylbewerber und Geflüchtete sind deutlich jünger als die bereits in Deutschland lebende ausländische Bevölkerung. Im Jahr 2014 waren 27,9 % und im Jahr 2015 26,5 % der Asylerstantragsteller unter 16 Jahren. Insgesamt war in beiden Jahren knapp ein Drittel der Personen unter 18 Jahre alt.[514]

Zur Qualifikationsstruktur der Asylbewerber und Geflüchteten in Deutschland lagen bis Mitte 2016 keine repräsentativen Angaben vor.[515] Es gibt jedoch Hinweise zur Qualifikationsstruktur bestimmter Gruppen von Asylbewerbern und Flüchtlingen. Die wenigen vorliegenden Informationen zur Qualifikationsstruktur zeigen, dass es zum einen eine relativ große Gruppe mit höherer Schulbildung oder Universitätsausbildung gibt, zum anderen der Anteil von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung hoch ist.[516]

Diese Feststellungen relativieren sich, wenn die beschriebene Altersstruktur beachtet wird. So sind viele Asylbewerber bislang schlichtweg zu jung, um eine berufliche oder akademische Ausbildung abgeschlossen haben zu können. Auch zeigen die Bildungsindikatoren für Syrien, dass die Partizipation am Bildungssektor seit 2013 offenbar kriegsbedingt deutlich gesunken ist.[517] Außerdem könnte auch der Vergleich mit dem deutschen Bildungssystem zu Verzerrungen geführt haben, wenn in den entsprechenden Herkunftsländern eine (duale) Berufsausbildung nicht existiert und gleichzeitig zahlreiche Berufsfelder schulisch oder akademisch vermittelt werden.[518]

Grundsätzlich sind Qualifizierungsmaßnahmen für Geflüchtete von zentraler Bedeutung für die zukünftige Arbeitsmarktintegration. Dadurch können auch positive fiskalische Effekte erwartet werden.[519] Die Beauftragte fordert, dass zukünftig informelle und

---

[514] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Bundesamt in Zahlen (Asyl) 2016, Nürnberg 2016.

[515] Repräsentative Daten werden erst Ende 2016 erwartet. Vgl. Brücker, Herbert: Typisierung von Flüchtlingsgruppen nach Alter und Bildungsstand. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte, 06/2016, Nürnberg 2016.

[516] Vgl. Brücker, Herbert / Hauptmann, Andreas / Trübswetter, Parvati: Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte, 08/2015, Nürnberg 2015.

[517] Vgl. http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/country-profile.aspx?code=SYR.

[518] Für eine Beschreibung des syrischen Berufsbildungssystems siehe https://www.bq-portal.de/db/berufsbildungssysteme/5077 und des irakischen siehe https://www.bq-portal.de/db/berufsbildungssysteme/5401.

[519] „Wenn es (…) gelingt, dass 20 Prozent der geflüchteten Menschen statt der durchschnittlichen fiskalischen Leistungskraft von Geringqualifizierten die Leistungskraft von Menschen mit abgeschlossener Berufsausbildung erreichen, bringt dies dem Staat auf lange Sicht gerechnet zusätzliche Einnahmen von insgesamt mehr als 60 Mrd. €.“ Siehe Studie von Prof. Dr. Holger

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

nonformale Qualifikationen der Geflüchteten besser genutzt werden – auch für den nachträglichen Erwerb einer formalen Qualifikation mit entsprechenden Aufstiegsperspektiven. Dies bedarf auch der Bereitschaft der Arbeitgeber, sich mit Nicht-Standard-Qualifikationen auseinanderzusetzen.

Bund, Länder und Kommunen haben im Laufe der Jahre 2015 und 2016 zahlreiche Projekte und Qualifizierungsmaßnahmen für Geflüchtete aufgelegt sowie bestehende Programme teilweise auch auf die neue Zielgruppe ausgerichtet. Auch die Bundesagentur für Arbeit hat ihre arbeitsmarktpolitischen Instrumente stärker auf die speziellen Bedürfnisse der Geflüchteten ausgerichtet. Im Folgenden wird aus Platzgründen lediglich eine Auswahl überblicksartig dargestellt. [520]

Bereits Anfang 2014 haben die Bundesagentur für Arbeit, das BAMF sowie das aus dem Europäischen Sozialfonds geförderte Bundesprogramm „XENOS – Arbeitsmarktliche Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“ gemeinsam das Modellprojekt „Early Intervention“ zur Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern in Deutschland initiiert.[521] Ziel des Projekts war es, frühzeitig Potenziale der Geflüchteten für den Arbeitsmarkt zu identifizieren und gezielt Vermittlungsdienstleistungen bereitzustellen – bereits während der laufenden Asylverfahren. Der Fokus lag dabei besonders auf Personen mit hoher formaler Qualifikation (insbesondere Hochschulabschluss).

Es gab während des zweijährigen Modellprojekts deutschlandweit lediglich zehn Vermittlungsfachkräfte. Obzwar bestens für die Aufgabe ausgebildet, stellte sich diese Anzahl als sehr gering im Vergleich zu der hohen Anzahl an Asylbewerberinnen und -bewerbern dar. Der hohe Anspruch des Modellvorhabens zusammen mit der vergleichsweise kurzen Laufzeit führte zwar nicht zu hohen Vermittlungszahlen, jedoch zu wertvollen Erfahrungen für weitere, breiter angelegte Maßnahmen für Geflüchtete.[522] Ein

---

Bonin im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung: Berufliche Qualifikation und Integrationstempo entscheiden über die langfristigen fiskalischen Kosten der Aufnahme Geflüchteter, Berlin 2016.

[520] Zu den folgenden Ausführungen vgl. Bundesagentur für Arbeit: Überblick über wesentliche Aktivitäten der Bundesagentur für Arbeit zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Nürnberg 2016. Auf Länderebene wird beispielhaft auf die Maßnahme „WIR – work and integration for refugees“ der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration in Hamburg verwiesen; vgl. http://www.hamburg.de/wir/.

[521] Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Modellprojekt: Jeder Mensch hat Potenzial – Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, Nürnberg 2015.

[522] Vgl. Daumann, Volker / Dietz, Martin / Knapp, Barbara / Strien, Karsten: Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. IAB-Forschungsbericht, 03/2015, Nürnberg 2015.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

besonders wichtiges Ergebnis des Ende 2015 abgeschlossenen Modellprojekts ist die rechtliche Verankerung des Prinzips von „Early Intervention“. Nunmehr können Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive bereits frühzeitig die für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt möglichen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung erhalten.[523] Zudem konnten Vorgehensweisen im Beratungs- und Vermittlungsprozess von Asylbewerbern unter wissenschaftlicher Begleitung erprobt werden. Insgesamt wurden durch das Modellprojekt wesentliche Grundlagen für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten gelegt.

Eine zentrale Maßnahme der Bundesagentur für Arbeit für Geflüchtete ist „Perspektive für Flüchtlinge“ (PerF). Im Rahmen von PerF werden Geflüchtete zwölf Wochen lang von einem Maßnahmenträger betreut. Innerhalb dieser Zeit werden u.a. berufsbezogene Deutschkenntnisse vermittelt, es erfolgt eine ausführliche Beratung zur ersten Orientierung auf dem deutschen Arbeitsmarkt und zu den Möglichkeiten der Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse. Inhalt von PerF ist insbesondere die sechswöchige Kompetenzfeststellung im „Echtbetrieb“. Der zuständige Maßnahmenträger akquiriert entsprechende Unternehmen und entscheidet, bei welchem Arbeitgeber die Kompetenzfeststellung durchgeführt wird. In Ausnahmefällen erfolgt die Kompetenzfeststellung in einer Werkstatt des Maßnahmenträgers. Zum Ende von PerF erhalten Geflüchtete eine Beratung zur Erstellung von Bewerbungsunterlagen und zu Strategien für eine erfolgreiche Bewerbung. Alle Inhalte können vom Träger in Deutsch und Englisch vermittelt werden. Am Ende soll der Agentur für Arbeit oder dem Jobcenter für jeden Teilnehmer ein Bericht vorliegen, der Aussagen zu seinen berufsfachlichen Kenntnissen und seinen Stärken enthält sowie Empfehlungen gibt für weitere Handlungsbedarfe wie zum Beispiel notwendige Qualifizierungen.

Für junge Geflüchtete gibt es speziell die Maßnahme „Perspektiven für junge Flüchtlinge“ (PerjuF). Ziel ist es, jungen Geflüchteten Orientierung im deutschen Ausbildungs- und Beschäftigungssystem zu geben, ihnen Kenntnisse über Zugangswege, Aufbau und Funktionsweise des deutschen Ausbildungs- und Arbeitsmarktes zu vermitteln, damit sie eine eigenständige Berufswahlentscheidung treffen können und vorrangig eine Ausbildung aufnehmen. Diejenigen Geflüchteten, die eine Ausbildung im Handwerk anstreben, können im Rahmen von PerjuF-Handwerk vier bis sechs Monate lang auf eine Ausbildung vorbereitet werden. PerjuF-Handwerk ist Teil der BMBF-BA-ZDH-Initiative „Wege in Ausbildung für Flüchtlinge“. Im Anschluss an PerjuF-Handwerk erhalten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in der BMBF-Maßnahme „Berufsorientierung für

[523] Siehe § 131 SGB III: Sonderregelung zur Eingliederung von Ausländerinnen und Ausländern mit Aufenthaltsgestattung.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Flüchtlinge – BOF“ 13 Wochen lang vertiefte Einblicke in einzelne Handwerksberufe um anschließend direkt in eine Ausbildung in einem Handwerksbetrieb einzumünden. Das Handwerk stellt dafür bis zu 10.000 Ausbildungsplätze zur Verfügung.

Mit dem Maßnahmeangebot „Perspektiven für weibliche Flüchtlinge“ (PerF-W) soll der Integrationsprozess von geflüchteten Frauen, insbesondere Müttern, in Gesellschaft und Arbeitsmarkt frühzeitig unterstützt werden. Neben einer Standortbestimmung und die Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, stehen sowohl das Kennenlernen der Berufspraxis und der berufsbezogene Spracherwerb als auch die Kompetenzstärkung und Aktivierung dieser Frauen im Vordergrund. Zudem hat die Sicherstellung der Kinderbetreuung über die Maßnahmendauer hinaus bei PerF-W eine wichtige Bedeutung. Daher ist die Unterstützung bzw. Herstellung des Kontakts sowie die Begleitung zum Jugendamt, zu Tagespflegeeinrichtungen, Großtagespflegestellen oder zugelassenen Tagespflegepersonen von zentraler Bedeutung.

Das BMZ hat Anfang 2015 gemeinsam mit dem deutschen Handwerk eine Qualifizierungsinitiative für Geflüchtete in Deutschland gestartet. In 15 Pilotprojekten mit Handwerkskammern aus dem gesamten Bundesgebiet wurden 240 Jugendliche auf eine duale Ausbildung vorbereitet und in solche Handwerksberufe vermittelt, die besonders für eine Wiederaufbausituation in ihren Heimatländern notwendig sind.

Das BMWi wird Anfang 2017 das Pilotprojekt „Gründerpatenschaften“ starten. Es soll die unternehmerischen Potenziale von Geflüchteten für eine Selbständigkeit aktivieren und stärken. Gründungsvorhaben von Geflüchteten sollen dabei gezielt mit der Begleitung durch einen Gründerpaten gefördert werden.

Um bereits während des Asylverfahrens die Möglichkeit einer ersten gemeinwohlorientierten Beschäftigung zu haben, wurde ab August 2016 das Arbeitsmarktprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM) geschaffen. Es beinhaltet die Einrichtung von rund 100.000 Arbeitsgelegenheiten für Geflüchtete sowohl innerhalb als auch außerhalb der Flüchtlingsunterkünfte. Die Gelegenheiten können bis zu sechs Monate dauern und bis zu 30 Stunden die Woche umfassen. Die Teilnehmenden erhalten 80 Cent pro Stunde als „Mehraufwandsentschädigung“. Die Arbeitsgelegenheit kann nach Anerkennung des Flüchtlingsstatus auch im SGB II fortgeführt werden.

Während des Asylverfahrens halten sich Asylbewerber in Deutschland gestattet auf. Sie erhalten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und können von Vermittlungsfachkräften der Agenturen für Arbeit nach den rechtlichen Regeln des SGB III betreut werden. Werden die Asylverfahren positiv beschieden, ändert sich der Status der Geflüchteten. Sie erhalten eine Aufenthaltserlaubnis und somit Zugang zu allen

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II.

Für eine qualifikationsadäquate Vermittlung der Geflüchteten in den deutschen Arbeitsmarkt ist der Rechtskreiswechsel nach Anerkennung problematisch. Spätestens zum Zeitpunkt der Anerkennung des Asylantrags offenbart sich der latente Konflikt zwischen Schnelligkeit und Qualität der Integration in den Arbeitsmarkt. Mit dem Übergang in das System der Grundsicherung ist einerseits jede Tätigkeit unterhalb der formalen Qualifikation zumutbar. Andererseits eröffnet sich mit der Anerkennung ein unbeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt, den viele Geflüchtete nutzen wollen. Allerdings ist eine Beschäftigung in Tätigkeitsfeldern, für die keine formale Qualifikation erforderlich ist, weniger nachhaltig und wird geringer entlohnt. Im Hinblick auf eine nachhaltige Beschäftigung ist es deshalb wünschenswert, die Qualifizierung der Geflüchteten soweit möglich voranzutreiben und den Geflüchteten den Wert und die Notwendigkeit zu vermitteln, sich Bildungsangeboten zu öffnen.

Die Beauftragte hält es deshalb für zielführend, wenn begonnene Maßnahmen der Arbeitsförderung trotz Rechtskreiswechsel zu Ende geführt werden können. Gleichzeitig sollten sich die Jobcenter verpflichten, die begonnene Integrationsstrategie fortzuführen.

Darüber hinaus sollte die Integration von Geflüchteten in den deutschen Arbeitsmarkt vermehrt geschlechterdifferenziert betrachtet werden. Die Aktivierung und Integration von geflüchteten Frauen stellt aufgrund ihrer meist multiplen Problemlagen eine große Herausforderung dar. Damit schutzbedürftige geflüchtete Frauen in gleicher Weise am Erwerbsleben teilnehmen können, bedarf es weiterer spezifischer Angebote, die auf ihre besonderen Unterstützungsbedarfe zugeschnitten sind.

3.3.5 Europäischer Sozialfonds (ESF)

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist das wichtigste Instrument der Europäischen Union zur Förderung der Beschäftigung in Europa. Er verbessert den Zugang zu besseren Arbeitsplätzen, fördert Qualifizierung, unterstützt soziale Integration und trägt dadurch unmittelbar zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung bei.

In der aktuellen ESF-Förderperiode 2014–2020[524] erhält Deutschland rund 7,49 Mrd. € ESF-Mittel. Der Anteil des Bundes an dieser ESF-Summe liegt für das Operationelle Programm des Bundes (ESF Bundes-OP) bei rund 2,689 Mrd. €, dies sind 23 % weniger als in der Förderperiode 2007–2013. Die restlichen ESF-Mittel in Höhe von rund

[524] Vgl. http://www.esf.de/portal/DE/Foerderperiode-2014-2020/ESF-Bundes-OP/inhalt.html.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

4,8 Mrd. € werden von den Bundesländern verwaltet.

Für alle geplanten ESF-Programme des Bundes wurden umfangreiche Kohärenzabstimmungen mit den Ländern durchgeführt, um eine inhaltliche Abgrenzung für eine ineinandergreifende ganzheitliche ESF-Förderung in Deutschland herstellen zu können. Dabei wurde u.a. vereinbart, dass sich der Bund im Bereich der Sprachförderung ausschließlich auf die berufsbezogene Sprachförderung konzentriert.[525]

Personen mit Migrationshintergrund, Jugendliche und junge Erwachsene (insbesondere ohne Schul- und Berufsabschluss) sind neben Langzeitarbeitslosen die Hauptzielgruppen der ESF-Förderung des Bundes. Zudem werden Kommunen, die sich mit hohen Anteilen an EU-Neuzuwanderern mit erhöhten Integrationsbedarfen konfrontiert sehen, in besonderem Maße durch ESF-Aktivitäten unterstützt.

Im Mittelpunkt stehen für Personen mit Migrationshintergrund u.a. folgende Maßnahmen und Fördermittel:

- „ESF-BAMF-Programm“ des BMAS: Berufsbezogener Deutschunterricht wird mit Elementen der beruflichen Weiterbildung mit dem Ziel einer berufsbezogenen Sprachförderung verknüpft; rund 233 Mio. € ESF-Mittel.
- „ESF-Qualifizierung im Kontext Anerkennungsgesetz – Förderprogramm IQ“ des BMAS: Gefördert werden Qualifizierungen, die zur vollen Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen benötigt werden und zur qualifikationsadäquaten Arbeitsmarktintegration der Teilnehmerinnen und Teilnehmer führen sollen; rund 140 Mio. € ESF-Mittel.
- ESF-Integrationsrichtlinie Bund des BMAS, Handlungsschwerpunkt „Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen IvAF“: Stärkung der Angebote der Arbeitsagenturen bzw. Jobcenter durch speziell auf die Zielgruppen Asylbewerber und Flüchtlinge ausgerichtete Beratung, betriebsnahe Aktivierung und Qualifizierung sowie Vermittlung in Arbeit, Ausbildung und Unterstützung bei der (Wieder-)Aufnahme einer schulischen Bildung; rund 35 Mio. € ESF-Mittel.
- „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ des BMFSFJ: Jugendliche und junge Erwachsene unter 27 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund, die von den gesetzlichen Angeboten der Bildung, Berufsbildung, Grundsicherung für Arbeitsuchende und Arbeitsförderung nicht mehr erreicht werden, werden bei der (Wieder-)Aufnahme schulischer und beruflicher Bildung, berufsvorbereitenden Maßnahmen bzw. Beschäftigung unterstützt. Der räumliche Fokus liegt auf den Fördergebieten der „Sozialen Stadt“ und weiteren benachteiligten Gebieten, die besonders von Neuzuwanderung betroffen sind; rund 190 Mio. € ESF-Mittel.
- „Stark im Beruf – Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein“ des BMFSFJ: Projektförderung von zielgruppen- und strukturorientierten Ansätzen, um

[525] Siehe dazu Kapitel II 1.5.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

erwerbsfähige Mütter mit Migrationshintergrund in Kooperation mit Jobcentern und Arbeitsagenturen in existenzsichernde Beschäftigung zu vermitteln; rund 29 Mio. € ESF-Mittel.

- „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ“ des BMUB: Unterstützung für Städte und Gemeinden mit strukturschwachen, benachteiligten Quartieren, Verzahnung von Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung mit städtebaulichen Investitionen mit dem Ziel, in benachteiligten Quartieren die Chancen der Bewohnerinnen und Bewohner (ab 27 Jahren) auf Arbeit und Ausbildung zu verbessern und zur Stärkung der lokalen Ökonomie beizutragen. Wie bei „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ liegt der räumliche Fokus auf den Fördergebieten der „Sozialen Stadt“ und weiteren benachteiligten Gebieten, die besonders von Neuzuwanderung betroffen sind; rund 90 Mio. € ESF-Mittel.
- „Passgenaue Besetzung – Unterstützung von KMU bei der passgenauen Besetzung von Ausbildungsplätzen sowie bei der Integration von ausländischen Fachkräften“ des BMWi: Förderung von Beratungsleistungen und Unterstützungsmaßnahmen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bei der Integration von ausländischen Fachkräften sowie von bereits in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten; rund 25 Mio. € ESF-Mittel.
- ESF-Programm „Jobstarter plus“ des BMBF mit folgenden Zielstellungen: Förderung von Unterstützungs- und Beratungsstrukturen von KMU in Branchen mit Besetzungs- und Passungsproblemen, Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung Selbstständiger mit Migrationshintergrund und Unterstützung von Jugendlichen und Eltern in allen Fragen der Berufsausbildung über KAUSA-Servicestellen (diese beraten seit Februar 2016 auch junge Geflüchtete), Verzahnung von Aus- und Weiterbildung sowie Entwicklung und Erprobung interregionaler Mobilität; Fördermittel in Höhe von 108,8 Mio. €, davon 61 Mio. € aus dem ESF.

3.4 Perspektiven

Arbeit ist entscheidend für soziale Teilhabe und wesentlicher Faktor gelingender Integration. Die Arbeitsmarktsituation in Deutschland hat sich zwischen 2014 und 2016 außerordentlich positiv entwickelt. Davon profitieren sowohl Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit als auch ohne Migrationshintergrund – jedoch unterschiedlich stark. Zugleich zeigen sich allerdings anhaltende regionale Unterschiede und durchgängige Disparitäten in der Arbeitsmarktbeteiligung von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund, die im Berichtszeitraum offenbar gewachsen sind und durch die humanitäre Zuwanderung eher verstärkt werden. Diese Disparitäten markieren aus Sicht der Beauftragten erhebliche Potenziale; sie abzubauen ist eine der großen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen der kommenden Jahre.

Im Berichtszeitraum sind – über die Dynamik in der EU-Binnenmigration hinausreichende – signifikante arbeitsmarktrelevante Effekte durch Zuwanderung aus

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Drittstaaten kaum zu verzeichnen. Obgleich der deutsche Rechtsrahmen laut der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zu den zuwanderungsoffensten der Welt gehört, sind die daraus zu erwartenden positiven Entwicklungen im Arbeitsmarkt seit Jahren marginal. Im Berichtszeitraum stellen sie sich als leicht ansteigend, aber nach wie vor überschaubar dar.

Eine Grundherausforderung liegt in der Komplexität und Verschränkung des verbesserten Ausländerbeschäftigungsrechts mit dem sehr dynamischen Aufenthaltsrecht. Eine zweite Herausforderung bildet die Heterogenität von Rechtsrahmen und dessen föderaler Umsetzung. Eine dritte Herausforderung stellt die Diskrepanz zwischen der einerseits nationalen und andererseits internationalen Wahrnehmung von Deutschland als Zu- und Einwanderungsland dar, die einen neuen gesellschaftlichen Konsens erfordert.

Die erfolgreiche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt hat mit dem starken Flüchtlingszuzug im Jahr 2015 weiter an Bedeutung gewonnen. Der Einfluss von Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt wird zunehmend deutlich und in den kommenden Jahren sichtbar bleiben sowie die öffentliche Diskussion mitprägen. Es bleibt abzuwarten, welche Dynamik die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten entfalten wird, da bisherige Erfahrungswerte nur bedingt auf die derzeitige Flüchtlingslage übertragbar sind.

Angesichts dieser Ausgangsbefunde ist es aus Sicht der Beauftragten erforderlich, weiterhin auf die in der Fachkräftestrategie der Bundesregierung verankerte konsequente und gerechte Erschließung aller in Deutschland vorhandenen Potenziale für den Arbeitsmarkt zu setzen, die internationale Attraktivität des Einwanderungslands Deutschland zu erhöhen sowie den Rechtsrahmen deutlich zu entschlacken, zu optimieren und transparenter zu gestalten. Zuwanderungs- und arbeitsmarktrelevante Instrumentarien und Kampagnen sollten dazu vor allem in Bezug auf deren Wirkung auf alle Zielgruppen evidenzbasiert analysiert und konsequent weiterentwickelt werden.

3.5 Interkulturelle Öffnung der Bundesverwaltung

Die Förderung der interkulturellen Öffnung in der Bundesverwaltung ist ein zentrales Ziel der Bundesregierung, das sie insbesondere seit dem Nationalen Aktionsplan Integration 2010 kontinuierlich verfolgt. Dabei wird vor allem die Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den öffentlichen Verwaltungen als Anliegen formuliert.

Interkulturelle Öffnung richtet den Blick vor allem auf die aufnehmende Gesellschaft. Sie beinhaltet eine angemessene Repräsentanz der kulturell vielfältigen Gesellschaft

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Deutschlands innerhalb des öffentlichen Dienstes. Sie umfasst den Abbau von etwaigen Zugangsbarrieren für Menschen mit Migrationshintergrund. Sie zielt auf die Befähigung von Beschäftigten im öffentlichen Dienst, Menschen unterschiedlicher Herkunft wertschätzend und anerkennend zu begegnen. Es handelt sich dabei um einen Entwicklungsprozess, der auf die umfassende und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund ausgerichtet ist. Dies gilt für die Beschäftigung im öffentlichen Dienst als auch für die Erbringung von Dienstleistungen für eine kulturell vielfältige Bevölkerung. Kultureller Vielfalt hat daher einen konkreten Mehrwert für die Verwaltungen. Bei der interkulturellen Öffnung geht es darum, innerhalb behördlicher Strukturen mögliche Barrieren und Hemmnisse zu erkennen und entsprechend abzubauen, die einer gleichberechtigten Teilhabe entgegenstehen. Das heißt, dass die Verantwortung für die erforderlichen Umsteuerungsprozesse bei den Institutionen liegt. Die Bundesregierung hat sich dieser Ziele angenommen. Die Aufgabe der interkulturellen Öffnung der Bundesverwaltung ist seitdem zu einer Daueraufgabe geworden, für die die Bundesregierung eine besondere Verantwortung übernommen hat.[526]

3.5.1 Erhebung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund auf Bundesebene

Trotz der hohen und gewachsenen Bedeutung der interkulturellen Öffnung fehlte es bisher an einer validen statistischen Datenbasis oder empirischen Untersuchungen zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund.[527] Dieser Zustand behinderte sowohl eine Bestandsaufnahme als auch die Bestimmung konkreter Zielvorgaben. Vor diesem Hintergrund war die Durchführung von Piloterhebungen und einheitlichen Beschäftigtenbefragungen zur Erhebung des Anteils der Beschäftigten mit

---

[526] Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD „Deutschlands Zukunft gestalten“, 18. Legislaturperiode, S. 106. Die interkulturelle Öffnung der Bundesverwaltung ist darüber hinaus z.B. 2015 als eines von zwölf Zielen in das Maßnahmenprogramm der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung aufgenommen worden. Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie wurde 2002 beschlossen. Sie trägt den Titel „Perspektiven für Deutschland“ und enthält konkrete Aufgaben und Ziele. Sie beinhaltet ökonomische, ökologische und soziale Aspekte. Im Dezember 2010 hat der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung zwölf Maßnahmen beschlossen, die 2015 weiterentwickelt bzw. ergänzt wurden.

[527] Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel IV 5, S. 117 ff., sowie Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung / Statistisches Bundesamt: Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung, Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung, Wiesbaden, 2016, S. 12.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung im Berichtszeitraum von besonderer Bedeutung. Gemeinsam mit dem für den öffentlichen Dienst zuständigen Bundesministerium des Innern hat die Beauftragte die Initiative und Federführung für einen Ressortarbeitskreis übernommen, welcher die Erhebung für die Bundesverwaltung umfassend vorbereitet und begleitet hat.

In den Jahren 2014 und 2015 haben in den Bundesministerien und einigen Bundesbehörden – auf freiwilliger Basis – erstmalig Beschäftigtenbefragungen zur Erfassung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund stattgefunden.[528] Ende 2014 startete eine erste Piloterhebung im Bundesministerium des Innern und fünf dem Bundesministerium nachgeordneten Behörden. Im Laufe des Jahres 2015 folgten dann weitere Ressorts. Insgesamt waren 24 Organisationen der Bundesverwaltung an der Befragung beteiligt, 13 Bundesministerien sowie das Bundeskanzleramt, acht nachgeordnete Bundesbehörden, die Beauftragte für Kultur und Medien und die Bundeswehr.[529] Aus Sicht der Beauftragten kann es als besonderer Erfolg gewertet werden, dass nahezu alle Bundesministerien an der Erhebung teilgenommen haben.[530] Dies ist letztlich Ausdruck der gezielten Unterstützung der jeweiligen politischen Leitungen und der Bedeutung, die der interkulturellen Öffnung beigemessen wird. Die Befragung erfolgte mittels eines im Vorfeld im Ressortarbeitskreis entwickelten Fragebogens,

---

[528] Die Bundesregierung hat sich mit dem Nationalen Aktionsplan Integration sowie mit dem Koalitionsvertrag 2013 zum Ziel gesetzt, den Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst des Bundes zu erhöhen. Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel IV 5.2.2, S. 120. Vereinbart wurde, über freiwillige Beschäftigtenumfragen erstmalig eine Bestandsaufnahme durchzuführen.

[529] Folgende 24 Organisationen der Bundesverwaltung haben 2014 und 2015 an den standardisierten Erhebungen teilgenommen: Bundesministerium des Innern, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Bundeszentrale für politische Bildung, Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Bundeskriminalamt, Auswärtiges Amt, Bundeskanzleramt, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bundesministerium der Verteidigung, Bundeswehr, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium für Gesundheit, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, Bundesarchiv, Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ab 01.01.2016 Zusammenschluss und Umbenennung in Informationstechnikzentrum Bund).

[530] Das Bundesministerium der Finanzen nahm nicht als Organisation teil. Dafür war das Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik als dem Bundesministerium nachgeordnete Behörde Teilnehmer der Befragung.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

welcher elf Fragen zur Erhebung des Migrationshintergrunds sowie zur Beschäftigungssituation der Befragten enthielt.[531] Ziel war es, erstmalig detaillierte Aussagen über die Repräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung nach Behördengröße, Laufbahnen, Geschlecht oder Art des Arbeitsverhältnisses zu erhalten. Dies wiederum ist Grundlage dafür, dass die Behörden sich Ziele setzen und beginnen können, konkrete und behördenspezifische Maßnahmen zur weiteren Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund und zum Abbau möglicher Zugangsbarrieren zu entwickeln und umzusetzen.

Der Ergebnisbericht wurde gemeinsam vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung und dem Statistischen Bundesamt, die die Erhebung von Beginn an mit ihrer wissenschaftlichen Expertise begleitet und maßgeblich vorbereitet hatten, erstellt.[532] Ende Mai 2016 wurden die Ergebnisse gemeinsam vom Bundesministerium des Innern und der Beauftragten vorgestellt.[533]

3.5.1.1 Teilnahmebereitschaft

Insgesamt wurden über 46.000 Beschäftigte in der Bundesverwaltung mit der Befragung erreicht, d.h. angeschrieben, informiert und um Teilnahme gebeten. Über die Hälfte der angeschriebenen Beschäftigten, rund 24.000 (51,4 %), hat sich an der Umfrage beteiligt. Die Ausschöpfungsrate der Befragungen wird aus wissenschaftlicher Sicht und vor dem Hintergrund von Ergebnissen bei Bevölkerungsumfragen als „zufriedenstellend“ bewertet.[534] Angesichts der Rahmenbedingungen für die Untersuchung, die die Durchführung jeweils in der Verantwortung der einzelnen Behörden vorsahen, ist dies zugleich ein positives Ergebnis. Jede Behörde konnte individuell den Ablauf, den Zeitpunkt und die begleitenden Maßnahmen festlegen und somit an unterschiedliche

---

[531] Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung / Statistisches Bundesamt: Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung, Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung, Wiesbaden, 2016, S. 58 ff.

[532] Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung / Statistisches Bundesamt: Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung, Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung, , Wiesbaden, 2016.

[533] Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Pressemitteilung 171/2016 vom 26.05.2016.

[534] Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung / Statistisches Bundesamt: Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung, Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung, Wiesbaden, 2016, S. 22.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Präferenzen und örtliche Gegebenheiten anpassen. Dieses Verfahren hat sichergestellt, dass alle Behörden, die sich bereit erklärten, in einem festgelegten Durchführungskorridor an der Erhebung teilnehmen konnten.[535]

Mit Blick auf die Zusammensetzung der Beschäftigten in den beteiligten Behörden lassen sich anhand der Ergebnisse auch bestimmte Personengruppen identifizieren, die eher an der Befragung teilnahmen und sich damit ggf. besser angesprochen fühlten bzw. die Zielrichtung als relevant empfanden. So haben jüngere Beschäftigte unter 30 bzw. 40 Jahren sowie Beschäftigte des gehobenen und höheren Dienstes und besonders Beschäftigte mit einer nicht deutschen Staatsangehörigkeit eine höhere Ausschöpfungsrate im Vergleich zu Älteren, Beschäftigten im einfachen und mittleren Dienst sowie zu Beschäftigten mit deutscher Staatsangehörigkeit. Auch wenn der Anteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, in der Untersuchung gering ist, lässt dieser Befund darauf schließen, dass in den Ergebnissen der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund gegenüber dem tatsächlichen Wert überschätzt ist.[536]

3.5.1.2 (Unter-)Repräsentanz und Struktur der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung

Mit dem Ergebnisbericht liegen erstmals für die Bundesverwaltung organisationsbezogene Daten zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund vor. Dies stellt eine wichtige erste Bestandsaufnahme dar. Die Ergebnisse weisen nicht nur den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund aus, sondern geben viele aufschlussreiche Informationen über ihre spezifische Erwerbssituation.

Der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung beträgt 14,8 %.[537] Damit sind Beschäftigte mit Migrationshintergrund innerhalb der

---

[535] Vgl. ebd. Ein einheitliches Verfahren, im Sinne einer zentralen Durchführung der Befragung mittels eines einheitlichen Erhebungsverfahrens, war im Rahmen der Erhebung nicht vorgesehen und hat die Ausschöpfungsrate beeinflusst.

[536] Vgl. ebd., S. 29. Dies ist bei der Analyse der Ergebnisse zu beachten. Gleichwohl wären die möglichen Abweichungen im überschaubaren Bereich, wenn man annimmt, dass das Teilnahmeverhalten der Gruppe mit Migrationshintergrund dem der Gruppe der Ausländer in der Erhebung entspricht.

[537] Aufgrund unterschiedlicher Ausschöpfungsraten und einer erhöhten Teilnahmewahrscheinlichkeit von Personen mit Migrationshintergrund ist davon auszugehen, dass die im Rahmen der Befragung ermittelten Ergebnisse den Anteil der Beschäftigten mit

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bundesverwaltung im Vergleich zu ihrem Anteil an den abhängig Beschäftigten in der Privatwirtschaft (20,1 %) deutlich unterrepräsentiert.

Die nun verfügbaren Daten geben allerdings deutlich besseren Aufschluss über die aktuelle Beschäftigungssituation in der Bundesverwaltung als die Daten aus dem Mikrozensus, die bislang als einzige Quelle herangezogen werden konnten. Der Mikrozensus weist für das Jahr 2015 etwa einen Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung in Höhe von 10,4 % aus.[538] Die Daten des Mikrozensus weisen den öffentlichen Dienst als Ganzes aus und werden nach dem Wohnortprinzip erhoben. Ein Organisationsbezug, also eine Zuordnung zu den verschiedenen öffentlichen Arbeitgebern, kann nicht hergestellt werden.

Dass die Befragungsergebnisse innerhalb der Bundesverwaltung über den bisherigen allgemeinen Ergebnissen aus dem Mikrozensus liegen, ist positiv zu bewerten. Insgesamt bleibt allerdings ein weiter Abstand zu den Beschäftigungsanteilen in der Privatwirtschaft bestehen. Hier besteht für die Bundesverwaltung großer Nachholbedarf. Die innerhalb der Bundesverwaltung durchgeführte Studie liefert erstmals einen empirischen Beleg dafür, dass es signifikante Unterschiede bei der Beschäftigung von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund auch in der Bundesverwaltung gibt. Dies trifft grundsätzlich auf alle untersuchten Beschäftigungsbereiche, d.h. oberste Bundesbehörden, nachgeordnete Bundesbehörden und Bundeswehr, zu.[539] Hinzu kommen Unterschiede nach den

---

Migrationshintergrund in den Behörden überschätzen, d.h., dass der tatsächliche Anteil noch etwas geringer ausfällt. Vgl. ebd., S. 33.

[538] Die Daten des Mikrozensus bieten prinzipiell zwei Möglichkeiten zur Identifikation von Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Die erste Möglichkeit basiert auf Selbstauskünften der befragten Personen. Grundlage sind die Angaben zur Frage „Sind Sie im öffentlichen Dienst beschäftigt?“. Diese Operationalisierung bezieht somit die Zahl von Beschäftigten in Schulen und sozialen Berufen mit ein. Eine zweite Möglichkeit besteht darin, dass der Mikrozensus aus den offenen Angaben der Befragten zu ihrer beruflichen Tätigkeit die entsprechenden Wirtschaftszweige klassifiziert. Diese Operationalisierung ermöglicht die differenziertere Erfassung von Beschäftigten im öffentlichen Dienst, da hierbei z.B. zwischen Beschäftigten im Erziehungsbereich und Beschäftigten im Bereich der öffentlichen Verwaltung unterschieden werden kann. Im Rahmen der Auswertung der Beschäftigtenbefragung in der Bundesverwaltung wurden beide Möglichkeiten zur Identifikation von Beschäftigten im öffentlichen Dienst kombiniert. Im Ergebnisbericht wurde für das Jahr 2013 ein entsprechender Vergleichswert für die öffentliche Verwaltung von 6,7 % ermittelt.

[539] Der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund beträgt im Durchschnitt bei obersten Bundesbehörden 16,4 %, bei nachgeordneten Bundesbehörden 17,4 % und bei der Bundeswehr 14,5 %. Vgl. hierzu sowie für eine ausführliche Darstellung der Einzelergebnisse Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung / Statistisches Bundesamt: Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung, Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung, Wiesbaden, 2016, S. 33 sowie Anhang.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

verschiedenen Beschäftigtengruppen in der Bundesverwaltung und der Bundeswehr. Der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund beträgt bei den Soldatinnen und Soldaten 15,5 % und bei Tarifbeschäftigten 14,9 %. Im Vergleich dazu fällt der Anteil der Beamtinnen und Beamten mit Migrationshintergrund mit 11,7 % nochmals deutlich geringer aus.[540]

Insgesamt sind die Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung eher weiblich und jünger als die Beschäftigten ohne Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung.[541] Die Alters- und Geschlechtsstruktur weicht dabei nur gering von den vorhandenen Daten des Mikrozensus zu Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung allgemein bzw. zu sonstigen abhängig Beschäftigten in Deutschland ab. Grundsätzlich ist die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland jünger als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.

Deutlich unterrepräsentiert unter den Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung sind allerdings Beschäftigte mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Sie sind mit einem Anteil von 4,5 % an allen Beschäftigten mit Migrationshintergrund nur zu einem sehr geringen Anteil in der Bundesverwaltung vertreten. Dies kann daran liegen, dass Menschen mit Migrationshintergrund fälschlicherweise davon ausgehen, dass die deutsche Staatsangehörigkeit grundsätzliche Voraussetzung für die Beschäftigung im öffentlichen Dienst ist.[542] Eine Untersuchung des Einflusses der Staatsangehörigkeit auf die Beschäftigung in der Bundesverwaltung ist im Rahmen der Studie jedoch nicht erfolgt,

---

[540] Vgl. ebd.

[541] Vgl. ebd., Tabellenanhang, S. 64 ff. In den obersten Bundesbehörden sind beispielsweise 53 % der Beschäftigten mit Migrationshintergrund weiblich; bei Beschäftigten ohne Migrationshintergrund beträgt der Anteil der Frauen 49,3 %. Ein ähnliches Bild zeigt sich in den nachgeordneten Bundesbehörden (47,2 % der Beschäftigten mit Migrationshintergrund sind weiblich gegenüber 43,7 % bei den Beschäftigten ohne Migrationshintergrund). Bei der Bundeswehr ist der Anteil weiblicher Beschäftigter fast gleich (17,8 % bei Beschäftigten mit Migrationshintergrund gegenüber 17,9 % bei Beschäftigten ohne Migrationshintergrund), wobei insgesamt Frauen dort unterrepräsentiert sind.

[542] Staatsangehörigkeitsvorbehalte für Drittstaatsangehörige bestehen weiterhin beim Zugang zum Beamtenstatus. Vgl. z.B. die beamtenrechtlichen Regelungen in § 7 Abs. 1 Nr. 1 Bundesbeamtengesetz (BBG) und § 7 Abs. 1 Nr. 1 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) wortgleich: „In das Beamtenverhältnis darf berufen werden, wer 1. Deutsche oder Deutscher im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes ist oder die Staatsangehörigkeit a) eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder b) eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder c) eines Drittstaates, dem die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union vertraglich einen entsprechenden Anspruch auf Anerkennung der Berufsqualifikationen eingeräumt haben, besitzt. Ausnahmen sind zulässig, wenn ein dringendes dienstliches Bedürfnis besteht (§ 7 Abs. 3 BBG).“

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

weshalb Rückschlüsse hieraus nicht möglich sind.

Von den Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung hat der größere Teil keine eigene Migrationserfahrung, ist also in Deutschland geboren. Insgesamt gehören die Beschäftigten mit Migrationshintergrund mehrheitlich der zweiten Generation von Migrantinnen und Migranten an. Das entspricht vielen Erfahrungsberichten aus der Praxis, nach denen Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst Migrantinnen und Migranten der ersten Generation oft nicht bekannt sind oder sie davon ausgehen, dass eine Beschäftigung mit ausländischer Staatsangehörigkeit im öffentlichen Dienst nicht möglich ist. Darüber hinaus können auch die Sozialisation und der Bildungsweg in Deutschland entscheidend dafür sein, um überhaupt eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst anzustreben. Der Anteil der Beschäftigten mit eigener Migrationserfahrung ist mit 46,9 % am größten bei der Bundeswehr.[543] Dies lässt sich auch damit erklären, dass dort ein vergleichsweise hoher Anteil von Spätaussiedlern Teil der Beschäftigtengruppe ist.

Der öffentliche Dienst und die Bundesverwaltung als Arbeitgeber stehen vor der Herausforderung, die vielfältigen Beschäftigungsmöglichkeiten und die Attraktivität der Bundesverwaltung allgemein sowie auch zielgruppenspezifisch herauszustellen und das Interesse hierfür zu wecken. Dies gelingt bisher noch nicht im ausreichenden Maße, wie die Ergebnisse belegen.

3.5.1.3 Unterschiedliche Beschäftigungssituation

Die Ergebnisse der Befragung verdeutlichen, dass bei den ohnehin unterrepräsentierten Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst des Bundes auch noch Unterschiede in der Erwerbssituation gegenüber Beschäftigten ohne Migrationshintergrund hinzukommen. Ein zentrales Ergebnis ist, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund in höheren Laufbahnen signifikant unterrepräsentiert sind und seltener unbefristet beschäftigt oder verbeamtet sind.

[543] Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung / Statistisches Bundesamt: Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung, Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung, Wiesbaden, 2016, S. 34 ff. Der Anteil der Beschäftigten mit eigener Migrationserfahrung beträgt in obersten Bundesbehörden 38,2 % und in nachgeordneten Behörden 42,8 %.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Überproportionale Beschäftigung im einfachen und mittleren Dienst

Beschäftigte mit Migrationshintergrund sind überproportional im einfachen und mittleren Dienst vertreten, ihr Anteil an den Beschäftigten nimmt mit steigender Laufbahngruppe ab. In den obersten Bundesbehörden und nachgeordneten Behörden sind ca. 40 % aller Beschäftigten mit Migrationshintergrund im einfachen und mittleren Dienst, die keine akademischen Abschlüsse voraussetzen, beschäftigt. Bei den Beschäftigten ohne Migrationshintergrund beträgt der Vergleichswert nur ca. 30 %.[544] Ein entsprechender Abstand zwischen den Gruppen besteht auch bei der Bundeswehr, wo insgesamt der Großteil der Beschäftigten vergleichbar dem einfachen und mittleren Dienst zugeordnet ist. Dort sind 85 % der Beschäftigten mit Migrationshintergrund vergleichbar im „einfachen und mittleren Dienst“ beschäftigt im Vergleich zu 75 % der Beschäftigten ohne Migrationshintergrund.[545] Im gehobenen Dienst, welcher i.d.R. einen Fachhochschul- oder Bachelorabschluss voraussetzt, sind Beschäftigte mit Migrationshintergrund in den beteiligten Organisationen besonders unterrepräsentiert, 12,8 % aller Beschäftigten mit Migrationshintergrund gehören dieser Gruppe an, während 18,6 % der Beschäftigten ohne Migrationshintergrund im gehobenen Dienst vertreten sind.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

[544] Vgl. ebd., S. 45.

[545] Vgl. ebd. Beschäftigte mit Migrationshintergrund in der Bundeswehr sind mit einem Anteil von 32,7 % (gegenüber 19,0 %) stark überproportional im Bereich des „einfachen Dienstes“ vertreten. In allen anderen Bereichen weisen Beschäftigte ohne Migrationshintergrund einen höheren Anteil (bezogen auf die Gesamtzahl der Personengruppe) aus.

Tabelle 16: Laufbahngruppen in der Bundesverwaltung nach Migrationshintergrund und Beschäftigungsbereich – absolute Zahlen

Bundesverwaltung insgesamt	**Einfacher Dienst**	**Mittlerer Dienst**	**Gehobener Dienst**	**Höherer Dienst**
Beschäftigte ohne Migrationshintergrund	41.444	126.329	44.753	28.259
Beschäftigte mit Migrationshintergrund	12.066	20.676	5.347	3.540
Oberste Bundesbehörden	**Einfacher Dienst**	**Mittlerer Dienst**	**Gehobener Dienst**	**Höherer Dienst**
Beschäftigte ohne Migrationshintergrund	476	4.821	5.105	6.832
Beschäftigte mit Migrationshintergrund	143	1.137	843	1.249
Nachgeordnete Behörden	**Einfacher Dienst**	**Mittlerer Dienst**	**Gehobener Dienst**	**Höherer Dienst**
Beschäftigte ohne Migrationshintergrund	453	2.599	5.667	1.552
Beschäftigte mit Migrationshintergrund	115	757	1.048	239
Bundeswehr	**Einfacher Dienst**	**Mittlerer Dienst**	**Gehobener Dienst**	**Höherer Dienst**
Beschäftigte ohne Migrationshintergrund	40.515	118.909	33.981	19.875
Beschäftigte mit Migrationshintergrund	11.808	18.782	3.456	2.052

Quelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2016, eigene Darstellung, gewichtete Ergebnisse

Im höheren Dienst ist ebenfalls eine Unterrepräsentanz festzustellen (8,5 % mit Migrationshintergrund, 11,7 % ohne Migrationshintergrund).[546] Unter Kontrolle weiterer Merkmale der Beschäftigten, wie Alter und Geschlecht, lässt sich bei den obersten

[546] Vgl. ebd. Der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund, die im höheren Dienst in den obersten Bundesbehörden beschäftigt sind, an allen Beschäftigten mit Migrationshintergrund beträgt 37,0 %. Im Vergleich dazu beträgt der Anteil der Beschäftigten ohne Migrationshintergrund 39,6 %.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bundesbehörden für die Beschäftigung im höheren Dienst jedoch kein signifikanter Effekt für eine Unterrepräsentanz feststellen. Das heißt, auch wenn insgesamt deutlich weniger Beschäftigte mit Migrationshintergrund beschäftigt sind, ist die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung im höheren Dienst dort – anders als bei den Geschäftsbereichsbehörden – in etwa gleich für Personen mit und ohne Migrationshintergrund. Allerdings sind auch in den obersten Bundesbehörden im höheren Dienst Beamtinnen und Beamte mit Migrationshintergrund unterproportional vertreten.[547]

Dies spricht gegen die These, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund aufgrund geringer Qualifikationen seltener höherwertige Tätigkeiten bzw. Führungsaufgaben wahrnehmen.[548] Konkrete Rückschlüsse über den Zusammenhang von Qualifikation und Migrationshintergrund lässt die Untersuchung in der Bundesverwaltung allerdings nicht ohne Weiteres zu, da lediglich die Laufbahngruppen und die damit grundsätzlich verbundenen Qualifikationsanforderungen herangezogen werden können. Gründe für die Unterrepräsentanz von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in höheren Laufbahnen können etwa auch darin bestehen, dass eventuell im Ausland erworbene Abschlüsse nicht bzw. nicht vollständig anerkannt sind. Die Repräsentanz bzw. Unterrepräsentanz von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in Führungspositionen wurde ebenfalls noch nicht untersucht. Darüber hinaus sind etwaige Benachteiligungen in der Personalauswahl, denen Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund in unterschiedlicher Weise begegnen können, nicht ausgeschlossen.

Die Ergebnisse zu den Anteilen der Beschäftigten nach Laufbahngruppen geben somit Anlass dafür, mögliche Benachteiligungen für die Gruppe der Beschäftigten mit Migrationshintergrund weiter zu hinterfragen. Neben weiteren Untersuchungen können insbesondere behördenspezifische Analysen auf Grundlage der vorhandenen Ergebnisse, die die jeweilige Einstellungspraxis und personalpolitischen Rahmenbedingungen berücksichtigen können, hierfür wichtige wie aufschlussreiche Informationen liefern.

Der am weitesten interkulturell geöffnete Bereich in der Bundesverwaltung ist der Ausbildungsbereich. 6,4 % aller Beschäftigten mit Migrationshintergrund befinden sich in einem Ausbildungsverhältnis, von den Beschäftigten ohne Migrationshintergrund sind dies nur 3,8 %. Zum einen kann dies auf die jüngere Altersstruktur der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zurückgeführt werden. Zum anderen zeigt dies, dass Bundesbehörden besonders bei der Werbung um Auszubildende Bewerberinnen und

[547] Vgl. nachfolgend „unterschiedliche Dienstverhältnisse“.

[548] Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung / Statistisches Bundesamt: Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung, Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung, Wiesbaden, 2016, S. 44.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bewerber mit Migrationshintergrund als Zielgruppe identifiziert haben. Der besondere Fokus auf die Gewinnung von Auszubildenden mit Migrationshintergrund ist beispielhaft und ein zentrales Anliegen der Bundesverwaltung, das mit wachsendem Erfolg weiterverfolgt wird. Insgesamt ist der Anteil der Auszubildenden in der Bundesverwaltung (4,2 %) wie auch allgemein in der öffentlichen Verwaltung (2,1 %)[549] und auch in der Privatwirtschaft (4,5 %) allerdings sehr klein, weshalb die besonderen Bemühungen in diesem Bereich keine durchgreifende Wirkung mit Blick auf die Gesamtbeschäftigung entfalten können.

Tabelle 17: Auszubildende in der Bundesverwaltung nach Migrationshintergrund und Beschäftigungsbereich – absolute Zahlen

	Bundes-verwaltung insgesamt	Oberste Bundes-behörden	Nachgeordnete Behörden	Bundeswehr
Auszubildende ohne Migrationshintergrund	9.126	403	450	8.273
Auszubildende mit Migrationshintergrund	2.674	188	142	2.344

Quelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2016, eigene Darstellung, gewichtete Ergebnisse

Die meisten Ausbildungsplätze werden in klassischen Ausbildungsberufen, die nach erfolgreichem Abschluss eine Beschäftigung im mittleren Dienst ermöglichen, angeboten. Darüber hinaus gibt es Anwärterausbildungen im mittleren und gehobenen Dienst als Vorbereitungsdienste im Beamtenverhältnis auf Widerruf. Auszubildende bzw. Anwärterinnen und Anwärter mit Migrationshintergrund gelangen bei Übernahme nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss also zu einem großen Teil in den mittleren Dienst und verbleiben in der Regel in dieser Laufbahn. Aufstiege in eine jeweils höhere Laufbahn sind grundsätzlich möglich, sie bilden im öffentlichen Dienst allgemein allerdings eher die Ausnahme. Gleichwohl gilt es, an die Erfahrungen im Ausbildungsbereich anzuknüpfen und bewährte Maßnahmen abzuleiten, die auch bei anderen Einstellungs- und Bewerbungsverfahren genutzt werden können.

Mit Blick auf die genannten Laufbahnunterschiede sollten aus Sicht der Beauftragten mehr Angebote der internen Aufstiegsfortbildung bereitgestellt und gezielt gefördert werden, um hierdurch auch den Aufstieg und Zugang zu höheren Laufbahnen zu

[549] Vgl. ebd., S. 40f. und 76. Quelle Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2013.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

ermöglichen. Darüber hinaus sollten bei nebenberuflich erworbenen Qualifikationen bestehende Möglichkeiten der Zulassung zu einer höheren Laufbahn besser genutzt werden. Dies würde allen Beschäftigten, die sich zusätzlich fachlich für höhere Laufbahnen qualifizieren, zugutekommen.

Unterschiedliche Dienstverhältnisse

Neben den festgestellten Unterschieden bei der Beschäftigung zwischen den Laufbahnen des öffentlichen Dienstes unterscheiden sich die Beschäftigtengruppen mit und ohne Migrationshintergrund auch deutlich nach der Art des Dienstverhältnisses. Innerhalb der untersuchten Organisationen sind die Beschäftigten entweder Arbeitnehmer (Tarifbeschäftigte) oder Beamte bzw. Soldaten.

Beschäftigte mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung sind besonders unterrepräsentiert in der Gruppe der Beamtinnen und Beamten. Dies gilt für alle Beschäftigtenbereiche: oberste Bundesbehörden, nachgeordnete Bundesbehörden und die Bundeswehr. Während 61,9 % aller Beschäftigten ohne Migrationshintergrund in obersten Bundesbehörden Beamtinnen und Beamte sind, trifft dies nur auf 56,8 % der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu.[550] In den nachgeordneten Bundesbehörden fällt dieser Effekt noch deutlicher aus. Hier sind 57,2 % der Beschäftigten ohne Migrationshintergrund verbeamtet und lediglich 39,0 % der Beschäftigten mit Migrationshintergrund.[551] Auch bei der Bundeswehr liegt der Anteil mit 9,3 % der Beschäftigten ohne Migrationshintergrund, die verbeamtet sind, signifikant über dem Anteil der Beschäftigten ohne Migrationshintergrund mit 5,7 %.[552] Den überwiegenden Anteil der Beschäftigten der Bundeswehr bilden allerdings Soldatinnen und Soldaten. In dieser Gruppe sind Beschäftigte mit Migrationshintergrund mit einem Anteil von 76,2 % an allen Beschäftigten mit Migrationshintergrund im Verhältnis zu den Beschäftigten ohne Migrationshintergrund mit einem Anteil von 70,5 % stärker vertreten.[553]

---

[550] Vgl. ebd., S. 47. Im Vergleich dazu sind 33,5 % der Beschäftigten ohne Migrationshintergrund und 41,6 % der Beschäftigten mit Migrationshintergrund Arbeitnehmer; 4,5 % der Beschäftigten ohne Migrationshintergrund und 1,6 % der Beschäftigten mit Migrationshintergrund Soldatinnen und Soldaten.

[551] Vgl. ebd. Im Vergleich dazu sind 42,8 % der Beschäftigten ohne Migrationshintergrund und 61,0 % der Beschäftigten mit Migrationshintergrund Arbeitnehmer, keine Soldatinnen und Soldaten.

[552] Vgl. ebd. Im Vergleich dazu sind 20,3 % der Beschäftigten ohne Migrationshintergrund und 18,1 % der Beschäftigten mit Migrationshintergrund Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer.

[553] Vgl. ebd.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabelle 18: Dienstverhältnisse in der Bundesverwaltung nach Migrationshintergrund und Beschäftigungsbereich – absolute Zahlen

Bundesverwaltung insgesamt	**Beamte**	**Soldaten**	**Arbeitnehmer**
Beschäftigte ohne Migrationshintergrund	36.670	151.721	53.717
Beschäftigte mit Migrationshintergrund	4.869	27.826	9.373
Oberste Bundesbehörden	**Beamte**	**Soldaten**	**Arbeitnehmer**
Beschäftigte ohne Migrationshintergrund	10.851	791	5.875
Beschäftigte mit Migrationshintergrund	1.954	56	1.429
Nachgeordnete Behörden	**Beamte**	**Soldaten**	**Arbeitnehmer**
Beschäftigte ohne Migrationshintergrund	5.952	-	4.455
Beschäftigte mit Migrationshintergrund	854	-	1.336
Bundeswehr	**Beamte**	**Soldaten**	**Arbeitnehmer**
Beschäftigte ohne Migrationshintergrund	19.867	150.930	43.387
Beschäftigte mit Migrationshintergrund	2.061	27.770	6.608

Quelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2016, eigene Darstellung, gewichtete Ergebnisse

Dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung seltener Beamtinnen und Beamte sind, führt auch zu damit verbundenen materiellen Einbußen, z.B. in der Vergütung oder in der sozial- und versorgungsrechtlichen Stellung. Die Gründe für die Unterrepräsentanz in der Gruppe der Beamtinnen und Beamten lassen sich nicht aus den Ergebnissen der Befragung ableiten. Die weiterhin bestehenden rechtlichen Beschränkungen des Zugangs zum Beamtenstatus aufgrund der Staatsangehörigkeit von Drittstaatsangehörigen können hierfür keine belastbare Erklärung liefern, da über 95 % aller Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Untersuchung die deutsche

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Staatsangehörigkeit besitzen.[554] Das heißt, dass, selbst wenn der Zugang zum Beamtenstatus dienstrechtlich möglich ist, Beschäftigte mit Migrationshintergrund deutlich seltener Beamte sind.[555]

Dieser Befund ist für die interkulturelle Öffnung der Bundesverwaltung insbesondere vor dem Hintergrund der Personalstruktur im unmittelbaren Bundesdienst, wo etwa die Hälfte der Stellen mit Beamtinnen und Beamten bzw. Arbeitnehmern besetzt sind, bedenklich und bedarf aus Sicht der Beauftragten einer weiter gehenden Analyse.[556] Die Attraktivität der Bundesverwaltung als Arbeitgeberin hängt nicht zuletzt von den besonderen Beschäftigungsmöglichkeiten und -bedingungen im öffentlichen Dienst ab, die allgemein auch Bewerberinnen und Bewerbern mit Migrationshintergrund offenstehen.

Befristete Beschäftigungsverhältnisse

Ein weiterer deutlicher Unterschied in der Erwerbssituation der Beschäftigten mit Migrationshintergrund gegenüber Beschäftigten ohne Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung zeigt sich bei der Befristung von Beschäftigungsverhältnissen. Der überwiegende Teil der Beschäftigten in den an der Untersuchung beteiligten Organisationen der Bundesverwaltung steht in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis. Der Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse liegt aber bei Beschäftigten mit Migrationshintergrund in obersten Bundesbehörden und nachgeordneten Bundesbehörden mit 10,0 %[557] bzw. 18,5 %[558] etwa doppelt so hoch wie bei Beschäftigten ohne Migrationshintergrund (5,6 % bzw. 8,9 %).[559] Dieser Befund gilt auch, wenn

---

[554] Vgl. ebd. Der Befund der Unterrepräsentanz von Beamtinnen und Beamten bei Beschäftigten mit Migrationshintergrund bleibt auch bei Nichtberücksichtigung der Beschäftigten mit nicht deutscher Staatsangehörigkeit bestehen.

[555] Zu den bestehenden Staatsangehörigkeitsvorbehalten im Beamtenrecht sowie zu Fragen der europarechtlichen Gleichbehandlung bestimmter Gruppen von Drittstaatsangehörigen vgl. 10. Lagebericht, Kapitel IV 5.3, S. 120 ff.

[556] Vgl. Bundesministerium des Innern: Der öffentliche Dienst des Bundes, Dezember 2014. Danach waren zum Stichtag 30.06.2013 130.600 Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter bzw. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie 129.800 Tarifbeschäftigte im unmittelbaren Bundesdienst tätig. Hinzu kommen 174.200 Soldatinnen und Soldaten.

[557] Oberste Bundesbehörden.

[558] Nachgeordnete Bundesbehörden.

[559] Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung / Statistisches Bundesamt: Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung, Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung, Wiesbaden, 2016, S. 43. Die Bundeswehr bildet hier insofern eine Besonderheit, da bei ihr der Anteil der befristet Beschäftigten durch die Gruppe der Zeitsoldaten vergleichsweise hoch ist. Allerdings findet sich der Zusammenhang einer

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ausbildungsverhältnisse, die grundsätzlich befristet sind, nicht berücksichtigt werden. Und auch bei Kontrolle weiterer Merkmale, wie dem Alter der Beschäftigten, üben die Beschäftigten mit Migrationshintergrund häufiger nur eine befristete Beschäftigung aus. Die Ergebnisse aus der Befragung in den Bundesbehörden decken sich mit den bisher bekannten Daten zur öffentlichen Verwaltung allgemein, wonach der ohnehin vergleichsweise geringe Zugang zum öffentlichen Dienst für Menschen mit Migrationshintergrund häufiger über befristete Beschäftigungen erfolgt.

Tabelle 19: Befristet Beschäftigte in der Bundesverwaltung nach Migrationshintergrund und Beschäftigungsbereich – absolute Zahlen

	Bundesverwaltung insgesamt	Oberste Bundesbehörden	Nachgeordnete Behörden	Bundeswehr
Befristet				
Beschäftigte ohne Migrationshintergrund	104.042	974	916	102.152
Beschäftigte mit Migrationshintergrund	24.758	338	401	24.019
Unbefristet				
Beschäftigte ohne Migrationshintergrund	131.289	16.344	9.403	105.542
Beschäftigte mit Migrationshintergrund	15.973	3.032	1.762	11.179

Quelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2016, eigene Darstellung, gewichtete Ergebnisse

3.5.2 Interkulturelle Öffnung in der Personalauswahl

Die öffentliche Verwaltung steht vor der Herausforderung, nicht nur die gesellschaftliche Vielfalt in der Mitarbeiterschaft widerzuspiegeln, sondern auch bei der Aufgabenerfüllung die Vielfalt der Gesellschaft zu berücksichtigen und interkulturelle Kenntnisse und Fähigkeiten zu nutzen. Behörden sind folglich zunehmend auch damit konfrontiert, etablierte Verfahren zur Personalauswahl daraufhin zu überprüfen. Für die

häufigeren befristeten Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund auch hier. 68,2 % der Beschäftigten mit Migrationshintergrund stehen dort in einem befristeten Beschäftigungsverhältnis, gegenüber einem Vergleichswert von 49,2 % bei Beschäftigten ohne Migrationshintergrund.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bundesverwaltung bieten die Ergebnisse aus der Beschäftigtenbefragung einen besonderen Anlass, die jeweiligen personalpolitischen Rahmenbedingungen und -verfahren in den beteiligten Behörden im Hinblick auf die gewünschte Einstellung von Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu betrachten.

In der Literatur und Praxis wird die interkulturelle Öffnung in der Personalauswahl vor allem mit interkultureller Kompetenz und „Kulturfairness" von Auswahlverfahren verbunden.[560] Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund müssen die gleiche Chance im Auswahlprozess haben wie solche ohne Migrationshintergrund. Benachteiligungen aufgrund kultureller Prägung(en) gilt es also in kulturfairen Verfahren auszuschließen. Entsprechende Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, bereits in der Personalauswahl vorhandene interkulturelle Kompetenzen bzw. Anknüpfungspunkte für eine interkulturelle Kompetenzentwicklung bei Bewerberinnen und Bewerbern zu identifizieren.[561] Zum anderen können durch kulturfaire Verfahren typische Schwierigkeiten, die einer interkulturellen Öffnung von Personalauswahlverfahren und damit auch einer Erhöhung des Anteils der erfolgreichen Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund entgegenstehen können, verringert oder vermieden werden. So werden bei Stellenanforderungen i.d.R. bestimmte kulturelle Standards vorausgesetzt, die mitunter bei genauer Betrachtung für die Bewältigung der beruflichen Aufgaben gar nicht erforderlich sind.[562] Häufig hat beispielsweise klassisches Allgemeinwissen eher weniger Relevanz für die konkret auszuübende Tätigkeit.[563] Bewerberinnen und Bewerber mit eigener Migrationserfahrung, die z.B. ihre Schulzeit nur zum Teil in Deutschland verbracht haben, sind dabei im Nachteil, da sie dieses kulturelle Wissen nicht in gleicher Weise erworben haben. Und schließlich kann auch bei der Festlegung und inhaltlichen Ausrichtung von Auswahlinstrumenten – z.B. bei klassischen Intelligenztests – die Gefahr

---

[560] Vgl. Uske, Hans (et al.): Interkulturelle Öffnung der Verwaltung. Konzepte, Probleme, Beispiele, Duisburg / Köln / Kreis Recklinghausen / Lünen / Mainz, 2014.

[561] Vgl. Leenen, W. Rainer / Stumpf, Siegfried / Scheitza, Alexander: Interkulturelle Kompetenz als Anforderungsmerkmal in der Personalauswahl. In: Uske (et al.): Interkulturelle Öffnung der Verwaltung. Konzepte, Probleme, Beispiele, Duisburg / Köln / Kreis Recklinghausen / Lünen / Mainz, 2014, S. 91.

[562] Vgl. Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern: Interkulturelle Öffnung der Personalauswahl im öffentlichen Dienst, Handreichung für Beschäftigte, die an Auswahlverfahren beteiligt sind, und Dozentinnen und Dozenten, die Seminare zum Thema „Personalauswahl" durchführen, Berlin 2012, S. 7.

[563] Vgl. ebd.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

bestehen, bestimmte kulturabhängige Denk- und Verhaltensmuster zu bevorzugen.[564]

Aktuelle Studien weisen darauf hin, dass auch die eingesetzten Testverfahren zur Personalauswahl zu einer nicht intendierten Schlechterstellung (sog. „adverse impact“) von Bewerberinnen und Bewerbern mit Migrationshintergrund beitragen können.[565] Das bedeutet, dass Elemente („test items“) von klassischen Einstellungs- und Intelligenztests bestimmte Gruppen benachteiligen können, etwa durch komplizierte Formulierungen und Anleitungen oder durch die Verwendung von Begriffen, die nicht mehr zum aktuellen Sprachgebrauch gehören. Nach einer Untersuchung von Bewerberinnen und Bewerbern für den gehobenen Polizeidienst in Nordrhein-Westfalen erzielten Personen mit Migrationshintergrund schlechtere Ergebnisse sowohl im Bereich „Kommunikation/Rechtschreibung“ als auch bei den „analytischen Fähigkeiten und Lernfähigkeiten“, obwohl alle Bewerber die gleichen Bildungsvoraussetzungen (Hochschulzugangsberechtigung) besaßen.[566] Signifikante Unterschiede der Bewerbergruppen, die auf kulturelle und sprachliche Verzerrungseffekte zurückzuführen seien, wurden sowohl bei einzelnen Testfragen als auch bei der Analyse der Ergebnisse im Assessment-Center festgestellt. Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund scheitern demnach aus kultur- und nicht bildungsbedingten Gründen häufiger in den im öffentlichen Dienst üblichen Auswahlverfahren als Personen ohne Migrationshintergrund. Die Untersuchung zeigt, dass die allgemein eingesetzten Einstellungstests grundsätzlich auf die Lerngewohnheiten von Bewerbern ohne Migrationshintergrund ausgerichtet sind. Die Kulturzugehörigkeit kann somit entscheidenden Einfluss auf das Testergebnis bei klassischen Einstellungstests haben. Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund können dadurch benachteiligt sein, obwohl sie nicht weniger intelligent oder geeignet für die zu besetzende Stelle sind. Kulturfaire Auswahlverfahren müssten damit nicht nur bei der Prüfung von Sprachkenntnissen besonders ausgerichtet sein.

Insgesamt lässt sich daraus auch die Kritik ableiten, dass mitunter Kompetenzmerkmale und Anforderungen an Bewerberinnen und Bewerber nicht mit den Merkmalen korrespondieren, die in Auswahlverfahren geprüft werden. Dies betrifft etwa die Bewertung der Kommunikationsfähigkeit mittels eines Rechtschreibtests. Darüber hinaus besteht die Gefahr der Benachteiligung von Bewerberinnen und Bewerbern mit

---

[564] Vgl. ebd., S. 11.

[565] Vgl. Stumpf, Siegried / Leenen, W. Rainer / Scheitza, Alexander: Adverse Impact in der Personalauswahl einer deutschen Behörde: Eine Analyse ethnischer Subgruppendifferenzen. In: Zeitschrift für Personalforschung 2016 (im Druck).

[566] Vgl. ebd.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Migrationshintergrund, wenn – insbesondere für den öffentlichen Dienst in vielen Bereichen vielfältig benötigte – berufsrelevante Kompetenzen, wie Mehrsprachigkeit und interkulturelle Kompetenzen, nicht über die etablierten Auswahlverfahren abgefragt werden. Kulturfaire Auswahlverfahren sollten nur die für den Berufserfolg relevanten Anforderungen und die darauf bezogenen Kompetenzen berücksichtigen. Das heißt, dass kulturelle Unterschiede zwischen den Bewerberinnen und Bewerbern, soweit sie für die berufliche Tätigkeit irrelevant sind, nicht in die Personalauswahlentscheidung einfließen dürfen oder irrelevante oder gar diskriminierende Anforderungen, wie z.B. die Forderung, Deutsch als Muttersprache zu beherrschen, nicht zugrunde gelegt werden dürfen.

Sinn und Zweck von Personalauswahlverfahren im öffentlichen Dienst ist es, Informationen über Bewerberinnen und Bewerber zu gewinnen, die eine objektive und faire Einschätzung darüber erlauben, inwiefern sie gegenwärtigen und künftigen beruflichen Anforderungen gerecht werden. Kulturbedingte Verzerrungseffekte stünden diesem Zweck entgegen und behinderten ggf. eine nach den verfassungsmäßigen Grundsätzen „Eignung, Befähigung und fachliche Leistung“ zu treffende Personalentscheidung. Eine diesen Anforderungen entsprechende Personalauswahl erfordert insofern auch, die Testverfahren als solche auf kulturbedingte Hürden hin zu überprüfen. Auch Personalentscheider müssen dementsprechend im Rahmen einer Professionalisierung der Personalauswahl dafür sensibilisiert werden, einseitig kulturell geprägte Auswahlverfahren und Methoden zu erkennen.

Für die Bundesverwaltung wurde das Ziel einer kulturfairen Personalauswahl mit dem Nationalen Aktionsplan Integration bereits verankert und zugleich Empfehlungen für die Behörden des Bundes formuliert. Diese sind darauf gerichtet, dazu beizutragen, den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst des Bundes zu erhöhen. Die Empfehlungen sollten aus Sicht der Beauftragten daher Berücksichtigung finden bei der Analyse sowie bei der Maßnahmenentwicklung der Bundesbehörden im Anschluss an die Beschäftigtenbefragung. Die kulturelle Fairness öffentlicher Arbeitgeber sollte darüber hinaus nicht auf das Rekrutierungsverfahren beschränkt sein, sondern sich auch auf die Personalentwicklung und das Personalmanagement beziehen. Aus Sicht der Beauftragten ist ein ressortübergreifender Austausch – z.B. im Rahmen besonderer Fortbildungsveranstaltungen – für die Beschäftigten in der Bundesverwaltung zu aktuellen Strategien der interkulturellen Öffnung und Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund sehr wünschenswert und förderlich für die Akzeptanz der damit in Zusammenhang stehenden behördlichen Maßnahmen. Dies könnte auch dazu beitragen, ein übergreifendes Verständnis interkultureller Öffnung und interkultureller Kompetenz zu entwickeln. Dies käme wiederum allen Beschäftigten zugute. Aus Sicht der Beauftragten ist ein wesentliches Hemmnis der interkulturellen Öffnung in Organisationen die

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

mangelnde Beschreibung der damit konkret für die Behörde verbundenen Interessen und Vorteile. Dies gilt ganz besonders für die behördlichen Anforderungen an interkulturelle Kompetenzen.

3.5.3 Perspektiven

Mit den Ergebnissen der Beschäftigtenbefragung liegt erstmals ein empirischer Beleg dafür vor, dass es signifikante Unterschiede bei der Beschäftigung von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung gibt. Beschäftigte mit Migrationshintergrund finden nicht nur schwerer den Weg in die Verwaltung, sondern es bestehen auch zum Teil deutliche Unterschiede in ihrer Erwerbssituation innerhalb der Verwaltung, z.B. hinsichtlich befristeter Beschäftigungsverhältnisse, Laufbahnzugehörigkeit oder Status. Darüber hinaus geben die Daten aus der Befragung des Mikrozensus darüber Aufschluss, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst allgemein eher weniger Einkommen erzielen.[567] Ihr Anteil an allen Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist am höchsten in der Gruppe mit Einkommen von weniger als 1.000 €. Hierunter könnten z.B. auch Teilzeitbeschäftigungen fallen. Mit steigendem Einkommen nimmt ihr Anteil an den gesamten Beschäftigten im öffentlichen Dienst ab.

Aus Sicht der Beauftragten bedürfen diese Befunde weitergehender qualitativer Untersuchungen, um etwaige Benachteiligungen zu vermeiden. Die festgestellten Unterschiede gilt es gleichwohl bereits bei den organisationsbezogenen Analysen, die die an der Erhebung beteiligten Behörden auf Grundlage der nun verfügbaren Daten durchführen können, weiter zu hinterfragen. Das, was für viele andere Wirtschaftsbereiche gefordert wird, nämlich ein Bewusstsein zu schaffen für Benachteiligungen einerseits und für Chancen, die in einer gleichberechtigten Partizipation liegen, andererseits, gilt erst recht für die Bundesverwaltung. Der öffentliche Arbeitgeber hat hier eine besondere Vorbildfunktion. Die Bundesverwaltung verfolgt dieses Ziel in besonderem Maße und hat mit der Erhebung nun die Grundlage dafür geschaffen, passgenauere Personalentwicklungsstrategien entwickeln zu können. Mit der Beschäftigtenbefragung zum Migrationshintergrund wurde zudem ein einheitliches

[567] Vgl. Sonderauswertung des Mikrozensus, Statistisches Bundesamt, 2015. Danach beträgt der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Jahr 2015 insgesamt 10,4 %, in der Gruppe mit einem persönlichen Nettoeinkommen von weniger als 1.100 € 17,8 %, in der Gruppe zwischen 1.100 € und 2.000 € 11,2 % sowie in der Gruppe über 2.000 € 7,3 %. Die Daten weisen den öffentlichen Dienst als Ganzes aus und werden nach dem Wohnortprinzip erhoben. Ein Organisationsbezug ist nicht möglich.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Erhebungsinstrument für die Bundesverwaltung erprobt, das sich bewährt hat und weiter, z.B. in anderen Bundesbehörden und für Folgeerhebungen, eingesetzt werden kann, um die Fortschritte und Entwicklungen bei der Einstellung von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung zu messen.

Da die Ergebnisse der Behörden sich teilweise deutlich unterscheiden und die jeweiligen personalpolitischen Rahmenbedingungen, wie z.B. die Behördengröße, Möglichkeiten der Stellenbesetzungen bzw. verfügbare Planstellen nach Laufbahnen, etablierte Einstellungsverfahren etc., für eine hinreichende Analyse Berücksichtigung finden müssen, bedarf es gezielter behördenspezifischer Ansätze.

Die Beauftragte ist bestrebt, den bisher erfolgreichen Dialog über alle teilnehmenden Ressorts hinweg weiter zu begleiten und nachhaltig zu unterstützen. Um tatsächlich mehr Menschen mit Migrationshintergrund für den öffentlichen Dienst zu gewinnen, müssen ihnen auch gleiche Chancen eröffnet sein. Hierzu müssen verstärkt die Gründe des unterschiedlichen Zugangs zur Bundesverwaltung und der unterschiedlichen Repräsentanz von Beschäftigten mit und ohne Migrationsentwicklung in den Blick genommen werden. Insgesamt sollte interkulturelle Öffnung nicht auf die Personalstruktur beschränkt werden. Vielmehr muss verstärkt auch die interkulturelle Kompetenz aller Beschäftigten im Mittelpunkt stehen.[568]

4 Teilhabe und Chancengleichheit vor Ort

4.1 Integration als Aufgabe der Kommunen

Städte und Gemeinden erbringen wesentliche Beiträge für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft und die Integration aller Bevölkerungsgruppen. Dies gilt nicht erst, seit die Einwanderungs- und Flüchtlingszahlen deutlich angestiegen sind. Die Herausforderungen haben sich in den Kommunen durch diese Entwicklung im Berichtszeitraum jedoch noch einmal erhöht. Diese zeigen sich insbesondere kleinräumig auf der Stadtteilebene. Quartiere, Stadt- oder Ortsteile und Nachbarschaften sind zentrale Orte der Integration, des Zusammenlebens und des Kennenlernens. Bezahlbarer Wohnraum und eine gute

[568] In ihrer „Meseberger Erklärung zur Integration“ vom 24./25.05.2016 hat die Bundesregierung das Ziel formuliert, den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den öffentlichen Verwaltungen zu erhöhen. Auf Grundlage der Auswertung der Erhebung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung prüft die Bundesregierung weitere Maßnahmen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

soziale Infrastruktur vor Ort sind wesentliche Grundlagen für das gesellschaftliche Miteinander – sowohl für hier bereits lebende Bürgerinnen und Bürger als auch für mittel- oder langfristig in Deutschland bleibende geflüchtete Menschen.

Beherrschendes Thema im Berichtszeitraum war zunächst die Frage der Erstaufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen. Sahen sich insbesondere die Großstädte bereits zuvor einer verstärkten Einwanderung von Unionsbürgerinnen und -bürgern gegenüber,[569] so stellten die im Jahr 2015 stark angestiegenen Asylbewerberzahlen die Kommunen vor besondere Herausforderungen. Bisweilen galt es, innerhalb einer Nacht hunderte Menschen unterzubringen. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, forderten die kommunalen Spitzenverbände eine verbesserte finanzielle und organisatorische Unterstützung von Bund und Ländern. Sie haben sich zudem schon früh für eine Neuregelung der Verteilung von Asylbewerberinnen und -bewerbern sowie Flüchtlingen von den Ländern auf die Kommunen ausgesprochen.[570] Im Rahmen mehrerer politischer Spitzentreffen wurden dazu Vereinbarungen getroffen.[571] Eine von der Robert Bosch Stiftung eingerichtete Expertenkommission hat Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge vorgelegt, z.B. die Einführung verbindlicher und bundesweit einheitlicher gesetzlicher Mindeststandards für Gemeinschaftsunterkünfte.[572] Dass eine

---

[569] Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel VI.1.

[570] Vgl. Positionspapier des Deutschen Städtetages: Aufnahme, Unterbringung und Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen vom 07.05.2015, im Internet abzurufen unter: http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/presse/2015/dst_positionspapier_versorgung_fluechtlinge_20150508.pdf; Deutscher Städte- und Gemeindebund: Maßnahmenkatalog zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik: Solidarität mit Flüchtlingen stärken – Überforderung der Kommunen vermeiden, 07.09.2015, im Internet nachzulesen unter: http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Asyl%20und%20Fl%C3%BCchtlinge/1.%20Massnahmenkatalog%20%28PDF%29/Massn_Fluechtl_0915.pdf; Deutscher Landkreistag: Integration von Flüchtlingen in den Landkreisen: Herausforderung und Chance. Positionspapier des Deutschen Landkreistages vom 12./13.01.2016, im Internet unter: http://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Fluechtlinge/160209%20DLT%20PosPap%20Integration%20final.pdf nachzulesen; Deutscher Städtetag: Zuwanderung besser steuern und reduzieren, Integration ermöglichen, Pressemitteilung vom 24.02.2016, im Internet zu finden unter: http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/077006/index.html.

[571] So hat der Bund Ländern und Kommunen zunächst 2 Mrd. € Soforthilfe für 2015 und eine Pauschale von 670 € pro Asylbewerber und Monat ab dem 01.01.2016 zugesagt. Darüber hinaus haben sich Bund und Länder am 07.07.2016 darauf verständigt, dass die Länder drei Jahre lang bis 2018 jeweils zwei Mrd. € mehr erhalten. Zusätzlich übernimmt der Bund für drei Jahre die Kosten für die Unterkunft anerkannter Flüchtlinge und er stellt für den Wohnungsbau in den Jahren 2017 und 2018 jeweils 500 Mio. € bereit. Mit dem Integrationsgesetz wurde zudem eine Wohnsitzregelung eingeführt. Vgl. dazu Kapitel III 4.6.1 (Wohnsitzauflage). Zu weiteren Maßnahmen der Bundesregierung siehe Kapitel II 4.1.1

[572] Vgl. Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik,

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

längerfristige Unterbringung von Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften – „vor allem solchen mit einem ausgeprägten kasernenartigen Charakter“ – negative Auswirkungen auf die körperliche und seelische Situation der Betroffenen hat, war Ergebnis einer ebenfalls von der Robert Bosch Stiftung geförderten Studie. Sie fordert deshalb: „Einer möglichst raschen dezentralen Unterbringung in kleinen, abgeschlossenen Wohneinheiten ist (…) der Vorzug zu geben.“[573]

Mit dem Rückgang der Asylbewerberzahlen ab Frühjahr 2016 rückten dann verstärkt Integrationsthemen in den Vordergrund: Was ist erforderlich, um den Flüchtlingen Zugänge zu Kitas, Schulen, Ausbildung, Arbeitsmarkt, Deutschsprachförderung, dezentraler Wohnunterbringung, Gesundheitswesen und Gesellschaft zu ermöglichen? Die Kommunen wählten für die Gestaltung dieser Aufgaben unterschiedliche Strukturen. Zum Teil griff man auf bestehende Integrationsangebote und -strukturen zurück, zum Teil wurden parallel zu den vorhandenen Strukturen neue, spezifisch auf Flüchtlinge ausgerichtete Strukturen geschaffen. Insgesamt zeigt sich jedoch, dass die Kommunen, die bereits im Vorfeld über integrationspolitische Handlungskonzepte, strategische Ansätze und funktionierende Strukturen in der Integrationsarbeit sowohl innerhalb der kommunalen Verwaltung als auch bei der Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren verfügen, den aktuellen Herausforderungen besser begegnen können als Kommunen ohne entsprechende Strukturen. Eine von Ende Januar bis Anfang März 2016 vom Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) mit Unterstützung der Beauftragten durchgeführte Online-Befragung von Kommunen[574] ergab, dass drei von vier Kommunen der Integration einen hohen Stellenwert beimessen und fast die Hälfte der Kommunen in einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik eine wichtige Ressource sieht.[575] Die Studie konstatiert, dass der Stellenwert der kommunalen Integrationspolitik vor allem mit der Größe der Gemeinde und dem Anteil der Personen mit Einwanderungsgeschichte an der Gesamtbevölkerung zusammenhängt. So hätten 45,5 %

2016 – Themendossier Unterbringung und Wohnen von Flüchtlingen: Engpässe überwinden – Kommunen entlasten, Stuttgart 2016 S. 86ff.

[573] Aumüller, Jutta / Daphi, Priska / Biesenkamp, Celine: Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement, Stuttgart 2015, S. 163.

[574] Gesemann, Frank / Roth, Roland: Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden. Zeitraum der Befragung: 25. Januar 2016 bis 5. März 2016, Berlin 2016. Die Studie ist im Internet abrufbar unter: www.desi-sozialforschung-berlin.de.

[575] Vgl. ebd., S. 5.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

der Großstädte, 36,9 % der großen Mittelstädte, 22,9 % der kleinen Mittelstädte, 14,2 % der Kleinstädte und Gemeinden sowie 27,1 % der Landkreise die kommunalpolitische Bedeutung von Integration als sehr hoch bewertet. Diese Umfrageergebnisse belegen im Vergleich zu den Ergebnissen einer von der Beauftragten gemeinsam mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2011 in Auftrag gegebenen kommunalen Befragung „deutliche Zugewinne bei Mittel- und Kleinstädten sowie Landkreisen. Besonders bemerkenswert ist, dass Integration inzwischen auch in vielen Kleinstädten und Gemeinden als wichtiges Politikfeld wahrgenommen wird: 61,0 % der Kleinstädte (5.000 bis 20.000 Einwohner) und 35,5 % der Gemeinden (unter 5.000 Einwohner) messen der Integrationsaufgabe eine sehr hohe oder hohe kommunalpolitische Bedeutung bei.“[576] Anhand dieser Zahlen wird deutlich, dass ein Bewusstsein um die spezifischen Chancen ländlicher Räume für Integration vorhanden ist, wie z.B. ein hohes zivilgesellschaftliches Engagement, ein persönliches soziales Gefüge und oftmals verfügbaren und preiswerten Wohnraum.

Als zentrale Ressource für die Aufnahme und die Integration von Flüchtlingen erweist sich das starke ehrenamtliche Engagement der Zivilgesellschaft. Im Rahmen der DESI-Untersuchung betonten knapp 90 % aller befragten Kommunen den enorm hohen Stellenwert ehrenamtlichen Engagements bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen. „Die eindrucksvolle Welle der Hilfsbereitschaft und Solidarität scheint daher auch Anfang 2016 ungebrochen zu sein. Diese Ergebnisse widersprechen weit verbreiteten Einschätzungen, wonach das spontane Engagement bereits im letzten Herbst abgeebbt sei.“[577]

Der Kommunale Qualitätszirkel Integration, ein seit 2005 bestehender Zusammenschluss von Integrationsbeauftragten aus 30 deutschen Städten und Landkreisen, Vertretern der Beauftragten und des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge sowie wissenschaftlicher Forschungsinstitute und Stiftungen zur Weiterentwicklung der kommunalen Integrationsarbeit, hat in einem Manifest betont, „Kommunen können Integration – im Zusammenwirken von Verwaltungen, Wohlfahrtsverbänden, Religionsgemeinschaften, Kirchen, Vereinen, Arbeitsmarktakteuren und einer engagierten Bürgerschaft“, und er hat darauf hingewiesen, dass „im Grundsatz (…) auch die neuen Aufgaben der

[576] Ebd., S. 25.

[577] Ebd., S. 16f. Dort finden sich auch Literaturhinweise zu anderen Studien, die ebenfalls die überragende Bedeutung der Ressource „bürgerschaftliches Engagement“ belegen. Zum bürgerschaftlichen Engagement vgl. auch Kapitel II Kap. 5.1 in diesem Bericht.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Flüchtlingsintegration mit den bewährten Instrumenten der kommunalen Integrationspolitik zu meistern“[578] sind. Zugleich mahnt er an, Städte und Kreise mit ihrer erfahrungsgestützten Praxiskompetenz bei der Planung und Entwicklung von Förderprogrammen des Bundes, der Länder, der Stiftungen und weiterer Kooperationen zu beteiligen. Der starke Flüchtlingszuzug habe dazu geführt, dass vielfach außerordentliche Finanzmittel für Integrationsprojekte zur Verfügung gestellt wurden. „Dadurch werden sinnvolle Aktivitäten ermöglicht, wenn die Förderprogramme bedarfsgerecht sind, d.h. die spezifischen lokalen Aufgaben berücksichtigen und nicht in Konkurrenz zur oder als Ersatz für die auskömmliche Finanzierung von Regelleistungen wirken. Leider ist dies oft nicht der Fall. Statt mit Kommunen abgestimmte Aktionspläne zu entwickeln, wird häufig ein Aktionismus betrieben, der die koordinierte Integrationsarbeit auf lokaler Ebene erschwert.“[579]

4.1.1 Maßnahmen der Bundesregierung

Die Aufgaben und Herausforderungen der Unterbringung und Integration der Flüchtlinge stellen sich zuerst in Städten und Gemeinden. Quartiere, Stadt- oder Ortsteile und Nachbarschaften sind die zentralen Orte der Integration, des Zusammenlebens und des Kennenlernens. Deshalb hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Kommunen bei dieser Aufgabe zu unterstützen. Die hohen Flüchtlingszahlen stellen nicht nur bei der Erstunterbringung, sondern besonders auch bei der dauerhaften Wohnunterbringung außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften die Kommunen vor große Herausforderungen. Insofern konzentriert sich die Darstellung im Folgenden auf die in diesem Bereich ergriffenen Maßnahmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch schon vor dem steigenden Flüchtlingszuzug in einigen Ballungszentren ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum bestand. Diese Situation ist durch die hohen Flüchtlingszahlen lediglich verstärkt worden. Im Oktober 2015 hat die Bundesregierung mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz[580] und weiteren Maßnahmen für die nötige Flexibilität bei der Nutzung bzw. Einrichtung von Flüchtlingsunterkünften gesorgt und damit Länder und Kommunen bei der

[578] Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik: Wir können Integration. Manifest zum Thema Gelingende Integration von Flüchtlingen in Städten, Kreisen und Gemeinden, o:O. 2016. Das Dokument ist nachzulesen unter: www.stuttgart.de/item/show/385012.

[579] Ebd., S. 3.

[580] Vgl. Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 2010.2015, BGBl 2015, Teil I, Nr. 40.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Erstunterbringung unterstützt. Mit diesem Gesetzespaket haben Länder und Kommunen sehr weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten erhalten, um unverzüglich Umnutzungs- und Neubaumaßnahmen zur Flüchtlingsunterbringung zu planen, zu genehmigen und durchzuführen.[581]

Ein wesentlicher Leitgedanke der Wohnungsbau- und Integrationspolitik der Bundesregierung ist es, Konkurrenz zwischen anerkannten Flüchtlingen und der einheimischen Bevölkerung zu vermeiden. Vom sozialen Wohnungsbau sowie der sozialen Infrastruktur in den Nachbarschaften sollten deshalb alle Bevölkerungsgruppen mit ähnlichem Förderbedarf gleichermaßen profitieren. Nur so können Nachbarschaften gestärkt werden und kann Integration vor Ort gelingen.

Seit dem Jahr 2010 hat die allgemeine Wohnungsbautätigkeit deutlich zugenommen. Während 2010 knapp 160.000 Wohnungen fertiggestellt wurden, lag die Zahl 2015 bei rund 248.000 fertiggestellten Wohnungen. Unter Berücksichtigung der erhöhten Zuwanderung und des Nachholbedarfs aus den vorangegangenen Jahren ist nach Prognosen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) für die nächsten Jahre von einem Wohnungsneubaubedarf von mindestens 350.000 Wohnungen jährlich auszugehen. Der Druck auf angespannte Wohnungsmärkte in den Wachstumsregionen – vor allem einigen Großstädten und Universitätsstädten – ist durch die hohe Zuwanderung nicht kleiner geworden. Bund, Länder und Kommunen sind generell bestrebt, leerstehende Wohnungen für die Wohnraumversorgung von Flüchtlingen zu nutzen. Hierbei sollten die Potentiale ländlicher Regionen, insbesondere der Klein- und Mittelstädte, im Hinblick auf Wohnraum angemessen berücksichtigt werden. Der bundesweite Bedarf an Wohnungsneubau wird dadurch verringert. [582] Das Bundeskabinett hat mit dem Eckwertebeschluss zum Haushalt 2017 und dem Finanzplan

[581] Demnach können – befristet bis zum 31.12.2019 – mobile Behelfsunterkünfte grundsätzlich in allen Baugebieten und im Außenbereich befristet auf drei Jahre zugelassen werden. Die Umnutzung bestehender Gebäude wird in allen Baugebieten deutlich erleichtert. Für reine Wohngebiete und andere Baugebiete, in denen Flüchtlingsunterkünfte nur ausnahmsweise zugelassen werden können, sollen Genehmigungen i.d.R. erteilt werden. Wenn dringend benötigte Unterkünfte mit diesen Erleichterungen nicht rechtzeitig beschafft werden können, kann auch ganz umfassend vom Bauplanungsrecht abgewichen werden. Außerdem wurden mit dem Gesetz punktuelle Erleichterungen bei den energetischen Vorgaben für Aufnahmeeinrichtungen, befristet bis 2018, geschaffen. Darüber hinaus stellt der Bund seit Ende 2015 Ländern und Kommunen und deren Gesellschaften über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) Grundstücke und Liegenschaften mietzinsfrei zum Zwecke der Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen zur Verfügung und erstattet den Bedarfsträgern zudem notwendigen und angemessenen Erstinstandsetzungs- und Erschließungskosten. Darüber hinaus kann die BImA für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus Liegenschaften verbilligt an die Gebietskörperschaften abgeben. Kaufangebote Dritter bleiben in diesen Fällen unberücksichtigt.

[582] Im Rahmen der Evaluierung der Städtebauförderungsprogramme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ wurden auch mögliche Auswirkungen der Zuwanderung untersucht.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

bis zum Jahr 2020 auch zusätzliche Investitionen für die soziale Stadtentwicklung in Höhe von 300 Mio. € jährlich beschlossen. Die Anstrengungen für ausreichenden bezahlbaren Wohnraum für alle Menschen in Deutschland müssen in den kommenden Jahren dennoch weiter erhöht werden.

Der Bedarf an Sozialwohnungen nimmt seit 2012 gerade in einigen Ballungszentren zu und wird auch durch die hohe Zahl von Zugewanderten noch ansteigen, während der Bestand mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen rückläufig ist. Deshalb sind sowohl Maßnahmen zur Steigerung des Neubaus von Sozialwohnungen als auch zur Modernisierung bestehender Sozialwohnungen dringend erforderlich. Infolge der Föderalismusreform I liegt die soziale Wohnraumförderung seit 2007 in der Verantwortung der Länder. Als Ausgleich für den Wegfall früherer Finanzhilfen für die soziale Wohnraumförderung gewährt der Bund den Ländern bis zum 31.12.2019 Kompensationsmittel aus dem Bundeshaushalt. Die Höhe der Kompensationsmittel belief sich bislang auf 518,2 Mio. € jährlich. Die Bundesregierung hat im Zuge des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes auf den gestiegenen Bedarf reagiert und die Kompensationsmittel für die Jahre 2016 bis 2019 um jeweils 500 Mio. € pro Jahr erhöht. Bei ihrer Sitzung am 07.07.2016 zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration haben Bund und Länder eine weitere Erhöhung von 500 Mio. € pro Jahr für die Jahre 2017 und 2018 vereinbart.[583] Mit der Auszahlung von 1,518 Mrd. € pro Jahr werden sich die Kompensationsmittel des Bundes in diesen beiden Jahren damit fast verdreifachen. Die Länder haben zugestimmt, die Kompensationsmittel zweckgebunden für die soziale Wohnraumförderung zu verwenden und über deren Verwendung Bericht zu erstatten. Sie sind gefordert, die Bundesmittel durch zusätzliche eigene Mittel deutlich aufzustocken.

Im Juli 2014 hatte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) mit den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, der Wohnungs- und Bauwirtschaft und anderen gesellschaftlichen Akteuren das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen ins Leben gerufen. Gemeinsames Ziel der Bündnispartner ist es, die Voraussetzungen für den Bau und die Modernisierung von Wohnraum in guter Qualität, vorzugsweise im bezahlbaren Mietsegment, zu verbessern und wirkungsvoll zu einem besseren Angebot in den Gebieten mit Wohnraummangel

[583] Grundlage dieser Erhöhung ist der o.g. Eckwertebeschluss vom März 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

beizutragen. Das Bündnis hat im November 2015 Empfehlungen vorgelegt.[584] Auf der Grundlage dieses Berichtes hat das BMUB ein Zehn-Punkte-Programm für eine Wohnungsbau-Offensive gestartet.[585] Diese wurde vom Bundeskabinett im März 2016 beschlossen. Einige Empfehlungen wurden bereits umgesetzt. Mit einem Maßnahmenpaket aus Baulandbereitstellung, Überprüfung von Bau- und Planungsvorschriften auf Vereinfachungspotenzial und einer deutlichen Erhöhung der Mitteln für soziale Wohnraumförderung und das Wohngeld setzt der Bund den Rahmen für die erforderliche Ausweitung des Wohnraumangebots. Die Akzeptanz für neue Wohnprojekte ist gestiegen. Es wird inzwischen vielerorts nicht mehr über das ob gestritten, sondern vor Ort findet zunehmend eine qualitative Diskussion über konkrete Neubauvorhaben statt. Dies zeigt, dass das Bündnis die Notwendigkeit für mehr Wohnungsbau zum Common Sense gemacht hat. Umfangreicher Wohnungsbau wird aber nur gelingen, wenn alle Beteiligten – von Bund, Ländern und Kommunen über die Wohnungs- und Bauwirtschaft bis zu Mieterbund und Gewerkschaften – ihre Kräfte bündeln. Alle Bündnispartner arbeiten intensiv an der Umsetzung der Empfehlungen und insbesondere der Wohnungsbau-Offensive. Unstreitig ist aber auch, dass viele Maßnahmen und Empfehlungen in der Umsetzung länger brauchen. Wohnungsbau von der Planung bis zum Bezug braucht seine Zeit. Ein Expertengremium mit Controllingfunktion begleitet die Umsetzung der Empfehlungen auf allen föderalen Ebenen. Ende 2016 wird das Gremium der Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit einen Zwischenbericht übergeben.

Um die Kommunen bundesweit bei der Integration Neuzugewanderten zu unterstützen, hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Januar 2016 die Förderrichtlinie „Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte“ veröffentlicht. Alle Kreise und kreisfreie Städte im gesamten Bundesgebiet konnten sich um die Finanzierung von bis zu drei kommunalen Koordinatorinnen und Koordinatoren bewerben, die vor Ort die Bildungs- und Weiterbildungsangebote für Neuzugewanderte und die dahinterstehenden Akteure der Kommunalverwaltung und der Zivilgesellschaft koordinieren. Denn bestmögliche Bildungsangebote und Bildungszugänge für Geflüchtete zu schaffen ist eine Querschnittsaufgabe, an der viele verschiedene Akteure beteiligt sind: kommunale, kirchliche oder freie Träger von Kitas, das Schulamt, die Volkshochschule; der Sportverein, die Musikschule, die Jugendhilfe; Bürgerstiftungen, ehramtliche

[584] Vgl. Bündnis für bezahlbares Wohnen: Kernempfehlungen und Maßnahmen, Stand: 25. November 2015.

[585] Vgl. Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive, im Internet abzurufen unter www.bmub.bund.de.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Lesepaten oder von Freiwilligen organisierte Deutschkurse. Für das Zusammenspiel aller Akteure müssen in den Kommunalverwaltungen Kooperationsstrukturen aufgebaut werden – Arbeitskreise, Stabstellen, Steuerungsgruppen und Netzwerk-Treffen. Kernaufgabe der vom BMBF geförderten kommunalen Koordinatorinnen und Koordinatoren ist es, die Vielzahl der kommunalen Bildungsakteure sowie die vorhandenen Bildungsangebote und -bedarfe vor Ort zusammenzuführen, um die Transparenz zu erhöhen und sie aufeinander abzustimmen. Insgesamt haben sich 326 Kommunen um eine Förderung beworben. Das entspricht rund 80% der insgesamt 402 antragsberechtigten Kreise und kreisfreien Städte. In Summe wurde die Förderung von rund 450 Kommunalen Koordinatorinnen und Koordinatoren beantragt. Die Fördermaßnahme ist einbettet in das BMBF-Förderprogramm „Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement“ (www.transferinitiative.de).

Im Rahmen der Demografiestrategie der Bundesregierung befasst sich eine Unterarbeitsgruppe mit dem Thema „Zuwanderung als Herausforderung und Chance für Regionen mit besonderem demografischem Handlungsbedarf“. Das Ziel der Demografiestrategie der Bundesregierung ist es, jedem Einzelnen entsprechend seiner Lebenssituation und seines Alters Chancen zu eröffnen, seine Potenziale und Fähigkeiten zu entwickeln und seine Vorstellungen vom Leben zu verwirklichen.[586] Die Bundesregierung fördert zudem eine Reihe von Programmen und Projekten zur besseren Integration von Migrantinnen und Migranten im ländlichen Raum.[587]

[586] Mit der Demografiestrategie legt die Bundesregierung die Handlungsfelder fest, in denen sie die Entfaltung der Potenziale und Fähigkeiten der Menschen durch die Schaffung von Rahmenbedingungen ermöglichen und unterstützen und gleichzeitig die Grundlagen für Wachstum, Wohlstand und sozialen Zusammenhalt stärken und absichern will. Im Mittelpunkt stehen dabei die Lebensbereiche, in denen die Menschen die Auswirkungen des demografischen Wandels ganz unmittelbar und am stärksten erfahren: in der Familie, im Arbeitsleben, im Alter sowie in den spezifischen Kontexten ihrer ländlichen oder städtischen Umgebung. Weitere Informationen sind unter https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Demografiestrategie/_node.html abrufbar.

[587] Z.B. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ – GAK.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

4.1.2 Forschungsprojekte zur kommunalen Integrations- und Stadtentwicklungspolitik

Für die Kommunen ist die Wohnraumversorgung der Zugewanderten sowie deren Integration im Quartier eine zentrale Aufgabe, die sich auch in den nächsten Jahren stellen wird. Um die Kommunen bei der Integration von anerkannten Flüchtlingen in den Wohnungsmarkt zu unterstützen, hat das BBSR im Auftrag des BMUB eine Studie in Auftrag gegeben, die den Übergang von der vorläufigen Unterbringung auf den regulären Wohnungsmarkt und erfolgversprechende konzeptionelle Ansätze der Kommunen zur Wohnraumversorgung von anerkannten Flüchtlingen untersucht.[588] Derzeit kann nicht valide eingeschätzt werden, wie sich die Zuwanderung in den nächsten Jahren entwickeln und wie sich die groß- bzw. kleinräumige Verteilung der Migrantinnen und Migranten in den nächsten Jahren quantitativ und strukturell darstellen wird. Auch liegen aktuell noch keine validen Erkenntnisse vor, wie die Regelungen des Integrationsgesetzes auf Bundes- und Landesebene umgesetzt bzw. welche Wirkungen die Umsetzung entfalten wird. Im Rahmen der aktuellen Forschungsinitiative von BMUB „Integration vor Ort leben“ sollen mit Untersuchungen zu den mittel- und langfristigen Auswirkungen in der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik Städte und Gemeinden bei der Bewältigung dieser Aufgaben unterstützt werden.

Im Berichtszeitraum hat das BMUB zwei solcher Forschungsfelder abgeschlossen. Im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) wurden Kommunen unterstützt, die innovative Ansätze kommunaler Integrations- und Stadtentwicklungspolitik erproben.

Im ExWoSt-Forschungsfeld „Orte der Integration im Quartier“ wurden Kommunen dabei unterstützt, in sozial benachteiligten und strukturschwachen Quartieren die unzureichenden Bildungschancen, insbesondere von Kindern und Jugendlichen, zu verbessern. Viele der Quartiere sind auch Fördergebiete des Programms „Soziale Stadt“. In acht Modellvorhaben[589] wurden durch Qualifizierung und Einbindung vorhandener Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen in sozialräumliche Kooperations- und Entwicklungsansätze „Orte der Integration“ geschaffen. Kommunen, Schulen, Vereine, Wohlfahrtsverbände, Stiftungen und viele engagierte Akteure haben neue Ansätze, Strukturen und Ideen entwickelt und im Rahmen der Projektlaufzeit umgesetzt. Mit dem Forschungsfeld konnten auch bauliche Anpassungen (Schaffung von Räumen), eine

[588] http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Wohnungswesen/2016/integration-fluechtlinge/start-node.html;jsessionid=15913CB8FC4498B06768658280F2DB45.live11293

[589] An dem Forschungsvorhaben haben die Kommunen Augsburg, Berlin-Neukölln, Glauchau, Mannheim, Neumünster, Nienburg/Weser, Offenbach und Schwäbisch-Gmünd teilgenommen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

bessere Erreichung der Zielgruppen sowie strukturelle Veränderungen der Infrastrukturangebote erzielt werden. Dabei hat sich gezeigt, dass die inhaltliche Qualifizierung von Infrastruktureinrichtungen i.d.R. mit einer baulichen Erweiterung oder Umgestaltung der Orte einhergeht. Durch investive Maßnahmen wurden diese zu Orten gestaltet, die Anlässe zur Teilnahme und Teilhabe bieten. Obwohl die Ausgangssituation bei den Modellvorhaben unterschiedlich war (z.B. ehemalige Geschäftsräume oder Hausmeisterwohnungen auf dem Schulgelände sowie Jugendclubs), gab es gemeinsame Voraussetzungen. Um die gewünschten Zielgruppen zu erreichen, haben sich in den Modellvorhaben drei wesentliche Aspekte herauskristallisiert, die Beachtung finden sollten. Erstens ist eine zugehende Arbeit (im Sinne der Streetwork) unerlässlich. Viele Bewohnerinnen und Bewohner in benachteiligten Quartieren leben zurückgezogen. Eine erfolgreiche zugehende Arbeit findet auf Spielplätzen, beim Einkaufen und auf der Straße statt. Zweitens ist es wichtig, dass die Zielgruppen persönlich durch „Projektmacher", Schlüsselpersonen und Multiplikatoren angesprochen werden. Bei vielen Modellvorhaben hat die persönliche Ansprache durch Stadtteilmütter zum Erfolg geführt. Drittens wurde deutlich, dass insbesondere bei dem Thema Bildung Kinder und Jugendliche eine wichtige Personengruppe sind, über die die Ansprache der Eltern gelingen kann.[590]

In einem weiteren ExWoSt-Forschungsfeld hat das BBSR von Oktober 2012 bis September 2015 im Auftrag des BMUB ermittelt, unter welchen Bedingungen und mit welchen Projekten Stiftungen und Unternehmen zu einer sozialen Quartiersentwicklung beitragen können. Sieben Modellvorhaben[591] haben gezeigt, wo ein solches Engagement bereits besteht, wie es gefördert und verlässlich gestaltet werden kann und wie weitere Stiftungen und lokale, nationale und internationale Unternehmen mobilisiert werden können. Im Forschungsfeld traten Unternehmen und Stiftungen sowie Service-Clubs als Kooperationspartner der Modellvorhaben auf. Sie hatten jeweils individuelle Motive, sich in den Quartieren zu engagieren, wie etwa einen persönlichen Bezug der Unternehmerin bzw. des Unternehmers zu dem Quartier. Die entstandenen Kooperationen in den Modellvorhaben sind sehr unterschiedlich und reichen von einmaligen finanziellen Zuwendungen bis zu langfristig gedachten Unterstützungsnetzwerken. Am erfolgreichsten waren die Modellvorhaben, die den Unternehmen und Stiftungen partnerschaftlich begegneten und mit ihnen gemeinsam Möglichkeiten eines Engagements erörterten und entwickelten. Eine zentrale Rolle für das Gelingen der Projekte spielten die kommunalen

[590] Weitere Ausführungen zum Forschungsfeld und den Ergebnissen sind unter http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2011/Integration/01_Start.html?nn=430172 nachzulesen.

[591] Am Projekt beteiligt waren die Kommunen Bad Oldesloe, Bremen, Hamburg, Hannover, Kiel, Leipzig, Nürnberg und Wuppertal.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Projektverantwortlichen. Sie wirkten als Brücke zwischen den Unternehmen und Stiftungen und den Quartieren mit ihren Bedarfen, Akteuren und Projekten. Trotz des erfolgreichen Aufbaus von Kooperationen in den Modellvorhaben haben sich im Forschungsfeld auch Grenzen des Engagements von Unternehmen und Stiftungen in der Quartiersentwicklung gezeigt. Zum einen sehen die Unternehmen und Stiftungen ihr Engagement klar als zusätzliche Aktivitäten in den Quartieren. Die Hauptverantwortung wird bei der öffentlichen Hand gesehen, sodass eine klare Abgrenzung zu öffentlichen Aufgaben stattfindet. Zum anderen wird das gesellschaftliche Engagement von den Unternehmen und Stiftungen als freiwillige Aufgabe und meist ehrenamtlich übernommen, was die zeitliche Inanspruchnahme durch die Kooperation begrenzt. Aus den Forschungsergebnissen ist eine Arbeitshilfe für die kommunale Praxis zur Zusammenarbeit mit Unternehmen und Stiftungen entstanden.[592]

Zur weiteren Vertiefung der Förderung des Engagements von Bürgerinnen und Bürgern mit und ohne Migrationshintergrund für die Stadtentwicklung wird im Rahmen von ExWoSt mit dem Forschungsvorhaben „Beteiligungsverfahren für Zuwanderer“ (Projektstart Oktober 2015) der Frage nachgegangen, wie Menschen mit eigener oder familiärer Zuwanderungsgeschichte an der Stadtentwicklung besser beteiligt werden können. Im Mittelpunkt stehen die Quartiere des Städtebauförderprogramms „Soziale Stadt“. Aufgezeigt werden sollen fördernde und hemmende Faktoren für Erreichbarkeit, Engagement und Teilhabe der Menschen mit eigener oder familiärer Zuwanderungsgeschichte. Dies betrifft ihr Mitwirken an den Entwicklungs- und Veränderungsprozessen sowie die Nutzung der lokalen Angebote in den Quartieren. Von guten Beispielen sollen Impulswirkungen ausgehen und der Wissens- und Erfahrungstransfer soll zur Weiterentwicklung einer umfassenden Beteiligungskultur beitragen.

Die Schader-Stiftung hat von 2012 bis 2014 das Forschungs-Praxis-Projekt „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ durchgeführt. Vor dem Hintergrund, dass die Bevölkerung in Kommunen in strukturschwachen ländlichen Regionen häufig schrumpft und altert und gleichzeitig die Gesellschaft sozial und kulturell

[592] Vgl. BMUB: Benachteiligte Quartiere gemeinsam unterstützen. Eine Arbeitshilfe für die kommunale Praxis zur Zusammenarbeit mit Unternehmen und Stiftungen, Berlin 2015. Die Arbeitshilfe und weitere Informationen zum Forschungsfeld sind unter http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2012/UnternehmenStiftungen/01_Start.html?nn=428336 abrufbar.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

vielfältiger wird, war es Anliegen des Projektes, die Herausforderungen des demografischen Wandels in den ländlichen Kommunen mit Fragen der Integration und der Fachkräftesicherung zu verknüpfen. Ziel war, die Teilhabechancen von Menschen mit Migrationshintergrund durch eine strategische Neuausrichtung der kommunalen Integrationspolitik, die interkulturelle Öffnung der Regelangebote und eine entsprechende Anpassung der kommunalen Angebote zu erhöhen. In den sieben beteiligten Projektkommunen[593] konnte eine deutliche Aufwertung der Themen Integration und Zuwanderung als kommunale Zukunfts- und Querschnittsaufgabe erreicht werden. Kommunal Verantwortliche sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung erfuhren durch die intensive Auseinandersetzung mit der Thematik eine entscheidende Sensibilisierung. In einigen Projektkommunen konnten nachhaltige Strukturen aufgebaut werden. Dennoch blieb die strukturelle Verankerung der Themen Integration und Zuwanderung hinter den ursprünglichen Erwartungen des Projektes zurück. Als Hindernisse für ein strategisch konzeptionelles Handeln haben sich die geringen finanziellen und personellen Ressourcen der Kommunen erwiesen. Zudem braucht der Aufbau neuer, interner Kommunikationsstrukturen Zeit. Das Projekt hat die herausragende Bedeutung der Landkreise in ihrer unterstützenden und koordinierenden Funktion verdeutlich. Bedingender Gelingensfaktor ist zudem, dass die verantwortlichen Leitungsebenen in der Verwaltung die strategische Ausrichtung sowie klare Ziele für die zukünftige Gestaltung der kommunalen Integrationspolitik definieren und tragen. Die Projektergebnisse und eine Vielzahl Gute-Praxis-Beispiele sind in einem Handbuch für Kommunen zusammengefasst.[594]

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) führt seit Juli 2015 in Kooperation mit dem BMUB, dem Hessischen Ministerium für Soziales und Integration, dem BAMF und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund ein auf drei Jahre angelegtes Forschungsprojekt „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“ durch. Im Zentrum des Projektes stehen neun Klein- und Mittelstädte[595] im eher ländlich geprägten Raum, deren Innenstädte Funktionsverluste und einen vergleichsweise hohen Zuwandereranteil aufweisen. In seinen Zielsetzungen richtet es sich sowohl an die Zuwanderer - insbesondere Drittstaatsangehörige - als auch die Aufnahmegesellschaft. Ein besonderer

[593] Bad Kissingen, Bergen, Hannoversch Münden, Höxter, Schlüchtern, Schwäbisch Gmünd und Stendal.

[594] Vgl. Schader-Stiftung (Hrsg.): Interkulturelle Öffnung und Willkommenskultur in strukturschwachen ländlichen Regionen. Ein Handbuch für Kommunen, Darmstadt 2014.

[595] Projektkommunen sind Germersheim, Goslar, Ilmenau, Michelstadt, Mühlacker, Saarlouis, Steinfurt, Weißenfels und Zittau.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Fokus wird auf die Bewohner der Innenstadtbereiche sowie auf die Akteursgruppen Kommunalverwaltung und kommunale Politik gelegt, da diese die Rahmenbedingungen setzen und durch ihr Handeln Prozesse der Integration befördern können. Hierbei soll darauf hingewirkt werden, integrationspolitische und stadtentwicklungspolitische Handlungsansätze zu verknüpfen. Durch das Zusammenspiel von baulich infrastrukturellen und sozial integrativen Maßnahmen und unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure und Bewohnerschaft soll auf die sozialräumliche Integration, die Verbesserung der Teilhabechancen von Zuwanderern und die Entwicklung einer gemeinsamen städtischen Identität Einfluss genommen werden. Die Beauftragte begleitet das Projekt als Mitglied des Projektbeirates, dem von Bundesseite auch das BMUB angehört.[596]

Seit 2011 zeichnet das BMUB im Wettbewerb „Menschen und Erfolge“ jedes Jahr Projekte aus, die zur Verbesserung der ländlichen Infrastruktur beitragen und dem Gemeinwohl zugutekommen. Die fünfte Wettbewerbsrunde 2015 stand unter dem Motto „In ländlichen Räumen willkommen“ und widmete sich der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen. Gebietskörperschaften, Unternehmen, zivilgesellschaftliche Gruppen sowie Einzelpersonen waren aufgefordert, ihre Initiativen und Projekte vorzustellen und zu zeigen, wie Willkommenskultur und kulturelle Vielfalt im ländlichen Raum gelebt werden. Der Einsendeschluss für die Wettbewerbsbeiträge war Ende Mai 2015 und somit noch vor dem starken Anstieg der Flüchtlingszahlen. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurden 256 Beiträge unterschiedlichster Art eingereicht, die sich bei der Unterbringung und Integration von Flüchtlingen in ländlichen Regionen in besonderer Weise engagieren. Die 17 ausgezeichneten Projekte sowie 13 weitere Projekte werden in einer Online-Dokumentation des BBSR ausführlich vorgestellt und verallgemeinerbare Erkenntnisse aus dem Wettbewerb zur Unterstützung weiterer Initiativen abgeleitet.[597]

Seit 2015 besteht im Ressortforschungsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft eine Arbeitsgruppe „Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen“. Es werden Integrationspotenziale der Land- und Ernährungswirtschaft ermittelt und Vorschläge für die Optimierung erarbeitet. Zudem geht es um Bleibeperspektiven für Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge in ländlichen Räumen und dem Beitrag

[596] Nähere Informationen zum Projekt sind unter https://vielfalt-in-stadt-und-land.de/ zu finden.

[597] Die Online-Dokumentation findet sich unter: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2016/bbsr-online-05-2016-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

ländlicher Entwicklungspolitik.[598]

4.2 Integration als Aufgabe der Stadtentwicklung

In vielen Kommunen zeigen sich sozialräumliche Unterschiede zwischen Stadtteilen in Bezug auf den städtebaulichen Zustand, die Wirtschaftskraft und die soziale Situation der Bewohnerinnen und Bewohner. Diese sind von jeher Bestandteil von Städten gewesen. Die Intensität dieser Unterschiede und die Ausprägung räumlicher Benachteiligung stellen sich jedoch sehr unterschiedlich dar. In benachteiligten Stadtteilen überlagern sich häufig die Problemlagen.

Auch wenn die Einkommensungleichheit insgesamt seit Mitte der 2000er-Jahre nicht weiter ansteigt, verfestigt sich beispielsweise bei Familien die soziale Segregation. Dazu tragen u.a. steigende Mieten bei. Gerade für einkommensschwache Haushalte mit Kindern, die spezifische Anforderungen an Wohnungen und Wohnumfeld haben, sind Segregationstendenzen erkennbar. Darunter sind überdurchschnittlich häufig Alleinerziehende, Eltern mit geringem Qualifikationsniveau und Migrantinnen und Migranten.

Auch die fortschreitende Vermögensungleichheit spiegelt sich kleinräumig wider. Sie lässt sich innerhalb der Städte an unterschiedlichen Wohneigentumsquoten ablesen[599] sowie an höheren Transferleistungen zur Einkommenssicherung im Alter.

Wenn bestimmte Quartiere für mobile Altersgruppen als Wohnstandorte nicht interessant sind und nur noch von denen bewohnt werden, die auf besonders günstigen Wohnraum angewiesen sind, polarisieren sich Quartiere auch immobilienwirtschaftlich. Die Investitionstätigkeit der Eigentümer geht zurück, was sich auf die Wohnsituation in den Gebäuden, aber auch im Umfeld und im Außenraum auswirkt und die

---

[598] Nähere Informationen sind zu finden unter https://www.thuenen.de/de/thema/laendliche-lebensverhaeltnisse/thuenen-arbeitsgruppe-integration-von-fluechtlingen/.

[599] Laut einer Difu-Studie im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) liegt die Wohneigentumsquote in Deutschland bei knapp 51 %. Sie ist bei Menschen ohne Migrationshintergrund mit rund 55 % deutlich höher als bei Personen mit Migrationshintergrund (rund 33 %). Letztere haben in den vergangenen Jahren allerdings deutlich stärker Wohneigentum gebildet als Personen ohne Migrationshintergrund. Haushalte, in denen Menschen mit Migrationshintergrund leben, gibt es vorrangig in städtischen Regionen. Hier wird auch anteilig häufiger Wohneigentum gebildet als in Haushalten ohne Migranten. Kleine und mittlere Städte mit maximal 50 000 Einwohnern werden von Migranten als Wohnstandorte für die Wohneigentumsbildung bevorzugt. Migranten erwerben ihr Wohneigentum häufiger in Gebieten mit einem höheren Anteil an ausländischer Bevölkerung. In Gebieten, in denen Personen ohne Migrationshintergrund Wohneigentum erwerben, leben vergleichsweise wenige Haushalte mit Migranten. Vgl. Reimann, Bettina/Hollbach-Grömig, Beate/Landua, Detlef: Wohneigentum als Chance für Stadtentwicklung und Integration, Difu-Berichte 4/2014.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Negativentwicklungen verstärkt. Die Quartiere verlieren an Attraktivität und sozial benachteiligte Haushalte konzentrieren sich in diesen Stadtteilen. Dort wird die wohnräumliche Segregation noch durch eine zunehmende Bildungssegregation verstärkt, weil das selektive Schulwahlverhalten der Eltern dazu führt, dass die bildungsnahen und aufstiegsbewussten Familien ihre Kinder in anderen Stadtteilen einschulen oder zum Zeitpunkt der Einschulung die benachteiligten Quartiere verlassen.

4.2.1 Städtebauförderprogramm „Soziale Stadt“

Für eine erfolgreiche Integration und zur Vermeidung sozialer Brennpunkte ist es wichtig, dass Wohnungsbaupolitik und Stadtentwicklungspolitik miteinander verzahnt werden. Das Programm der Städtebauförderung „Soziale Stadt“ von Bund und Ländern spielt in diesem Zusammenhang als Leitprogramm der sozialen Integration im Rahmen der Städtebauförderung eine besonders herausgehobene Rolle. Ziel des Programmes ist es, benachteiligte, strukturschwache Stadt- und Ortsteile zu stabilisieren und aufzuwerten sowie die Lebensbedingungen für alle Bewohnerinnen und Bewohner zu verbessern. Mit dem Programm werden Kommunen vor allem bei städtebaulichen Investitionen in das Wohnumfeld, die Infrastrukturausstattung und die Qualität des Wohnens unterstützt. Damit soll in den Quartieren für mehr Generationengerechtigkeit und Familienfreundlichkeit gesorgt werden. Zugleich geht es darum, die Integration zu fördern und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beizutragen. Das Programm „Soziale Stadt“ verfolgt außerdem einen integrierten Ansatz, mit dem auch weitere relevante Fachpolitiken in die Stadtentwicklung eingebunden werden.

Die Städtebauförderung richtet sich sowohl an Kommunen in städtischen und ländlichen Räumen. Rund ein Drittel der Bundesfinanzhilfen wird derzeit in Großstädten eingesetzt, rund zwei Drittel kommen Mittel- und Kleinstädten zugute.

Bis 2015 sind rund 1,3 Mrd. € an Bundesfinanzhilfen im Programm Soziale Stadt in benachteiligte Quartiere geflossen. Gemeinsam mit den Komplementärmitteln der Länder und Kommunen sind damit Investitionen von rund 3,8 Mrd. € getätigt worden – z.B. in Jugend- und Stadtteilzentren, in Mehrgenerationenhäuser und Nachbarschaftstreffs, in die Verbesserung des Wohnumfeldes und der öffentlichen Räume, in Gemeinschaftsgärten sowie Spiel- und Bolzplätze. Zudem kann ein Quartiersmanagement für die Begleitung der baulichen Maßnahmen, die Vernetzung der Beteiligten sowie für die Aktivierung und Beteiligung der Bevölkerung eingesetzt werden.

Die Bundesregierung hat das Programm in dieser Legislaturperiode deutlich aufgewertet und die Bundesmittel für das Programm von 40 Mio. € in 2013 auf 150 Mio. € seit 2014

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

fast vervierfacht. Bis zum Jahr 2015 konnten bundesweit 715 Maßnahmen in 419 Kommunen gefördert werden.

Auf Grund des verstärkten Zuzugs aus Südosteuropa nach Deutschland hatten sich Bund und Länder für das Programmjahr 2014 auch darauf verständigt, rund 10 Mio. € der Programmmittel für die hiervon besonders betroffenen Kommunen einzusetzen. Die Zuwanderung findet vielerorts in „Soziale Stadt“-Gebiete statt. Für die Kommunen bestand daher die Möglichkeit, ihren Eigenanteil für Maßnahmen der „Sozialen Stadt“ auf bis zu 10 % herabzusetzen. Diese Regelung bestand ausschließlich für das Jahr 2014. Seit 2015 entlastet der Bund die von Haushaltsnotlagen besonders betroffenen Kommunen durch die Erhöhung des Bundesanteils in der Städtebauförderung. Die Förderquote liegt nunmehr bei 40 % Bund, 40 % Land und 20 % Kommune.

4.2.2 Investitionspakt Soziale Integration im Quartier

Der am 06.07.2016 vom Bundeskabinett beschlossene Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2017 sieht eine Verstärkung der Investitionen in die soziale Stadtentwicklung und damit auch in das nachbarschaftliche Zusammenleben in unseren Städten und Gemeinden vor. Insgesamt sind dafür in den Jahren 2017 bis 2020 zusätzlich 300 Mio. € jährlich vorgesehen. Denn es ist davon auszugehen, dass u.a. durch die Zuwanderung viele vor allem benachteiligte Quartiere auch künftig vor besonderen Integrationsherausforderungen stehen werden. Dort sind in den kommenden Jahren erhebliche Bedarfe im Hinblick auf den Ausbau sozialer Infrastrukturen wie Stadtteilzentren, Stadtteilschulen oder Kitas zu erwarten.

Von den zusätzlichen Mitteln werden 200 Mio. € pro Jahr für einen „Investitionspakt soziale Integration im Quartier“ zur Verfügung gestellt. Damit wird der Umbau und Ersatzneubau sozialer Infrastrukturen wie Kitas, Bildungseinrichtungen und Stadtteilzentren zu Orten der Integration im Quartier gefördert. Investitionsbegleitend können die Einrichtungen „Integrationsmanager“ einstellen, die als Brückenbauer zum Stadtteil fungieren und ehrenamtliches Engagement fördern und koordinieren. Mit dem Ausbau von Bildungseinrichtungen und Begegnungsstätten in den Stadtteilen werden auch die vielen Ehrenamtlichen unterstützt, die sich für das Miteinander der Menschen in ihrer Nachbarschaft einsetzen. Diese erhalten die nötigen Räume für Angebote, die vor Ort wirkungsvoll ineinander greifen können.

Der Investitionspakt wird als Bundesfinanzhilfe über die Länder umgesetzt. Um Länder und Kommunen bei der Kofinanzierung wesentlich zu entlasten, ist in der Förderrichtlinie ein Bundesanteil von 75 % vorgesehen. Gemeinsam mit den Ländern werden die

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

rechtlichen Grundlagen (Verwaltungsvereinbarung) für den Investitionspakt erarbeitet. Eine Antragstellung der Kommunen bei den Ländern wird ab 2017 möglich sein. Von den zusätzlichen Mitteln wird auch das Programm Soziale Stadt profitieren. Im Jahr 2017 werden damit 190 Mio. € zur Verfügung stehen. Auch der Stadtumbau wird in diesem Zusammenhang um 50 Mio. € aufgestockt, so dass jährlich 260 Mio. € zur Verfügung stehen. Damit werden Integrationsprozesse in Stadtumbaugebieten unterstützt, in denen z.B. öffentliche Räume und das Wohnumfeld durch die Zuwanderung intensiver genutzt werden.

4.2.3 Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt – Nachbarschaften stärken, Miteinander im Quartier“

Am 31.08.2016 hat die Bundesregierung die ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt – Nachbarschaften stärken, Miteinander im Quartier“ beschlossen, mit der die fachübergreifende Zusammenarbeit in den Quartieren noch besser unterstützt werden soll. Die Bundesregierung wird dafür die soziale Stadtentwicklung in den kommenden Jahren bis 2020 mit zusätzlichen 300 Mio. € jährlich aus dem Haushalt des BMUB unterstützen. 10 Mio. € davon sind für die Umsetzung der ressortübergreifenden Strategie vorgesehen. Dabei soll an die Erfahrungen des ersten ressortübergreifenden ESF-Modellprogramms „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ angeknüpft werden, um in Modellvorhaben bundesweit zu erproben, wie ein Zusammenwirken verschiedener Fachpolitiken gezielt dazu beitragen kann, die Aufwertung benachteiligter Stadtteile zu unterstützen. Die beteiligten Ressorts bringen dabei ihr fachpolitisches Know-how und ihre Umsetzungskompetenz ein. Es erfolgen ein kontinuierlicher fachlicher Austausch im Rahmen einer integrierten Umsetzung und eine Evaluierung.

Ziel der ressortübergreifenden Strategie ist es, Synergien zu schaffen und vor Ort in den Kommunen ein kohärentes und damit effizienteres und bedarfsgerechteres Vorgehen zu ermöglichen. Dabei gilt es, neben der Bündelung von Fördermitteln vor allem das Fachwissen zwischen den Ressorts noch besser zu verzahnen und die Informationen der betroffenen Bundesressorts für die handelnden Akteure in den betreffenden Quartieren besser zugänglich zu machen. Der vielfach vor Ort bemängelten „Projektitis“ soll entgegengewirkt werden.

Vorgesehen ist, dass die Ressorts in geeigneten Fällen bei der Erarbeitung neuer Programme sowie bei der Weiterentwicklung und Umsetzung bestehender Programme, Förderangebote und sonstiger Unterstützungsmaßnahmen prüfen, ob die bisherige zielgruppenspezifische Ausrichtung durch eine sozialräumliche Umsetzung sinnvoll ergänzt werden kann. Denn bislang richten sich die Programme einzelner Bundesressorts

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

i.d.R. an bestimmten Zielgruppen oder Lebenswelten aus. Beide Ansätze, die zielgruppenbezogene Förderung und die quartiersbezogene Förderung, werden bisher nur punktuell miteinander verzahnt.

Die ressortübergreifende Strategie versteht sich als kontinuierlicher Entwicklungsprozess. Ziel ist es, den Kommunen und Quartieren fachübergreifendes Handeln zu erleichtern und den Zugang zu unterschiedlichen Förderströngen zu vereinfachen und praktikabel zu gestalten. Um dies zu erreichen, ist eine verbesserte Zusammenarbeit auf allen Ebenen erforderlich. Das BMUB plant ein geeignetes interministerielles Forum zu etablieren und zu koordinieren, das den regelmäßigen Austausch zu aktuellen Entwicklungen, zu laufenden und geplanten Förderprogrammen und sonstigen Maßnahmen garantiert, die dem Abbau von Benachteiligungen dienen und Anknüpfungspunkte für quartiersbezogenes Handeln bieten. Im Fokus steht dabei die Entwicklung gemeinsamer Strategien, die dazu beitragen, benachteiligte Quartiere nachhaltig zu stabilisieren.

In Quartieren, die vor erhöhten sozialen Integrationsanforderungen stehen, leben häufig auch viele Migrantinnen und Migranten. Diese Quartiere können für die Städte und Gemeinden eine bedeutende Integrationsleistung erbringen. Die Bundesregierung sieht vor diesem Hintergrund auch deshalb die Notwendigkeit, insbesondere diese Quartiere noch effizienter zu unterstützen. Das Quartier oder der Stadtteil als Handlungsebene bietet dabei den Vorteil, dass nicht nur bestimmte Zielgruppen, sondern alle in der Nachbarschaft lebenden Menschen von einer verbesserten Infrastruktur und von Unterstützungsangeboten profitieren.

4.2.4 ESF-Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“ (BIWAQ)

Seit 2008 werden mit dem ESF-Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ“ des BMUB gezielt arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den Quartieren der „Sozialen Stadt“ gefördert. Ziel ist, die Qualifikation und soziale Situation der Bewohnerinnen und Bewohner und damit auch ihre Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Damit nimmt das Programm Gruppen mit erschwertem Zugang zum Arbeitsmarkt in den Fokus: Langzeitarbeitslose Frauen und Männer, Jugendliche mit fehlender Ausbildungsreife und niedrigen Bildungsabschlüssen sowie das lokale Kleingewerbe, insbesondere auch Migrantenökonomien. Die Projekte sind auf die konkreten Handlungserfordernisse vor Ort zugeschnitten und mit den städtebaulichen Investitionen und Handlungskonzepten verknüpft, um die erzielten Wirkungen nachhaltig zu sichern. Im Zeitraum 2008 bis 2015 (EU-Förderperiode 2007-2013) wurden mehr als 220 Projekte mit insgesamt etwa 60.000 Teilnehmenden, davon 43 % mit Migrationshintergrund, gefördert.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

II Teilhabe und Chancengleichheit in der Einwanderungsgesellschaft

Auch in der aktuellen ESF-Förderperiode 2014-2020 wird BIWAQ fortgesetzt – in der laufenden Förderrunde 2015-2018 mit 75 Projekten. Wichtig ist die Verknüpfung mit der integrierten Stadtentwicklung und städtebaulichen Investitionen, zum Beispiel mit Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung. Dies stärkt die Nachbarschaften und den sozialen Zusammenhalt im Quartier.

In den BIWAQ-Projekten der aktuell laufenden Förderrunde (2015 bis 2018) können auch Aktivitäten für und mit Asylbewerberinnen und -bewerbern/Flüchtlingen umgesetzt werden. Eine steigende Zahl von Projekten nutzt diese Möglichkeit und beteiligt geflüchtete Menschen an den Projekten. Dies sind Stand August 2016 derzeit 47 von 75 Projekten. Überwiegend werden für Asylbewerberinnen und -bewerber/Flüchtlinge berufsbezogene Sprachförderung, Unterstützung bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen und Verweisberatungen für die Anerkennung von Berufsabschlüssen angeboten. Bei ausreichenden Sprachkenntnissen – das erforderliche Niveau variiert je nach Qualifizierungsangeboten zwischen den Projekten stark – können Asylbewerberinnen und -bewerber/Flüchtlinge an allen Aktivitäten der Projekte teilnehmen.

Die Erfolgsfaktoren von BIWAQ sind:

- Die räumliche Einbettung und Orientierung unterstützt ganzheitliche Perspektiven und interdisziplinäres Handeln, Aktivierung von Partnern und Netzwerkarbeit (Quartiersmanagement, Jobcenter, Betriebe).
- Lange Laufzeit von drei bis vier Jahren fördert Wissenserhalt und -management sowie Kompetenzentwicklung des Projektteams.
- Einbindung der Kommune erleichtert die Koordination und bietet gute Grundlage für Verstetigung der Projekte.

Mit „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ bündeln erstmalig zwei Bundesministerien in einem gemeinsamen Programm Mittel des ESF: Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und das BMUB unterstützen in der aktuellen ESF-Förderperiode Angebote für junge Menschen zur Überwindung von sozialen Benachteiligungen und individuellen Beeinträchtigungen am Übergang von der Schule in den Beruf. Das Programm unterstützt junge Menschen im Alter von 12 bis 26 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund, denen eine Perspektive für die Zukunft fehlt und die durch andere Angebote besonders schwer zu erreichen sind, z.B. schulverweigernde Jugendliche oder Abbrecherinnen und Abbrecher von Arbeitsmarktmaßnahmen sowie junge neu Zugewanderte mit besonderem Integrationsbedarf. Ziel ist es, die Teilnehmenden mit niedrigschwelligen Angeboten zu aktivieren und ihre Kompetenzen und Persönlichkeiten zu stärken. In der ersten Förderrunde 2015 bis 2018 setzen rund

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

180 Modellkommunen Projekte zur Förderung junger Menschen durch öffentliche und freie Träger im Bereich Jugendsozialarbeit um. Der Schwerpunkt liegt in den Gebieten des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ und vergleichbaren Brennpunkten. So stärkt das Programm nicht nur junge Menschen, sondern auch die Quartiere, in denen sie leben. Damit leistet „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ einen Beitrag zu einer integrierten sozialen Stadtentwicklung.

4.3 Perspektiven

Die Entwicklung im Berichtszeitraum hat die große Bedeutung einer strategischen Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik mit entsprechenden Strukturen sowohl innerhalb der Verwaltung als auch in der Vernetzung mit der Zivilgesellschaft belegt. Aus Sicht der Beauftragten erscheint es sinnvoll, in den kommunalen Verwaltungen keine Parallelstrukturen für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen aufzubauen, sondern die vorhandenen Integrationsstrukturen so auszustatten, dass sie auch die hohe Zahl der Flüchtlinge schultern können.

Die Integration von Zugewanderten ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen, die ohne das Zusammenwirken der verschiedenen föderalen Ebenen nicht erfolgreich bewältigt werden kann. Dazu gehört nach Einschätzung der Beauftragten eine bessere Abstimmung und Verzahnung der jeweiligen Integrationsmaßnahmen und -angebote. Dies gilt sowohl vertikal, d.h. zwischen den drei föderalen Ebenen, als auch horizontal, d.h. auf jeder der drei föderalen Ebenen. Innerhalb der Bundesregierung wäre im Sinne einer solchen kohärenten Gesamtstrategie des Bundes ein besseres Ineinandergreifen der Maßnahmen der einzelnen Ressorts erforderlich, z.B. in den Bereichen Deutschsprachförderung, Bildung, Arbeitsmarkt und Stadtentwicklung. Die am 31.08.2016 vom Bundeskabinett beschlossene ressortübergreifende Strategie zur „Sozialen Stadt – Nachbarschaften stärken – Miteinander im Quartier“ ist dazu ein begrüßenswerter erster Ansatz. Zudem hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die Bundesregierung aufgefordert, bis Ende Oktober 2016 eine Gesamtstrategie für die verschiedenen Maßnahmen der Sprachförderung und Integration von Flüchtlingen zu entwickeln. Nach Einschätzung der Beauftragten könnten durch eine Gesamtstrategie Doppelförderungen und -strukturen vermieden und Mittel effizienter eingesetzt werden. Zudem müsste eine Verständigung über Ziele und Inhalte einer solchen Gesamtstrategie erzielt werden. Gleiches gilt für die Landes- und kommunale Ebene. Parallel dazu müsste Einvernehmen erzielt werden, welche föderale Ebene für welche Maßnahme zuständig ist und wie diese Maßnahmen gut ineinandergreifen können.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

4.4 Beratungsangebote von Bund, Ländern und Kommunen

Migrationsspezifische Beratungsangebote sind wichtige Eckpfeiler erfolgreicher Integrationsarbeit. Sie haben in Zeiten erhöhter Zuwanderung durch Flüchtlinge einen weiteren Bedeutungszuwachs erfahren und übernehmen im Wesentlichen zwei Kernaufgaben:

- die Vermittlung grundlegender Informationen für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer zur Erstorientierung im neuen Lebensumfeld. Diese sollte möglichst zeitnah zur Einreise erfolgen;
- die Beratung von bereits länger in Deutschland lebenden Zuwandererinnen und Zuwanderern im Rahmen der nachholenden Integration, um bestehende Integrationsdefizite zu überwinden.[600]

Übergreifendes Ziel der migrationsspezifischen Beratungsdienste war es auch im Berichtszeitraum des vorliegenden Lageberichts, den Integrationsprozess bei bleibeberechtigten Zuwanderinnen und Zuwanderern zu initiieren, zu steuern und zu begleiten. Dabei werden durch befristete, bedarfsorientierte und individuell ausgerichtete Angebote Zuwanderinnen und Zuwanderer zum selbstständigen Handeln in Angelegenheiten des täglichen Lebens angeleitet bzw. hierbei unterstützt. Spürbar an Bedeutung gewonnen haben Beratungsleistungen für die insbesondere seit 2015 nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge. Bund, Länder und Kommunen stellen sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten der gemeinsamen Verantwortung, um notwendige Beratungsstrukturen auch in der Fläche vorzuhalten.

Aus Bundesmitteln werden zwei Beratungsangebote für Zugewanderte gefördert. Dies sind die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) aus Finanzmitteln des Bundesministeriums des Innern (BMI) sowie die Jugendmigrationsdienste (JMD) aus Finanzmitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).[601] Hilfreich für die Orientierung bzgl. der Standorte der bundesfinanzierten Beratungsangebote ist das webbasierte Geoinformationssystem (Web-GIS) des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Hierbei handelt es sich um ein Auskunfts- und Informationssystem mit dynamischen Karten, über das per Mausklick unter Angabe der Adresse der bzw. des Suchenden wohnortnahe Beratungsstellen

[600] Vgl. 10. Lagebericht, S. 325.

[601] Vgl. http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Aufgaben/Migrationsberatung/migrationsberatung-node.html

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

abgefragt werden können.[602]

Zusätzlich werden von einzelnen Bundesländern die bundesgeförderten Angebote aus Landesmitteln unterstützt und/oder zusätzliche migrationsspezifische Beratungsangebote vorgehalten. Diese können von Land zu Land verschieden sein und werden auf Grund ihrer Heterogenität nur an drei Beispielen beleuchtet.

So finanziert zum Beispiel der Freistaat Bayern aus Landesmitteln ein eigenes landesweites Beratungsprogramm – die sogenannte allgemeine Migrationsberatung – in Anlehnung an die Förderrichtlinien der MBE. Hierfür wurden allein im Jahr 2015 Mittel in Höhe von 2,4 Mio. € bereitgestellt, um Integrationsprozesse gezielt in die Wege zu leiten, zu steuern und zu begleiten.[603] Daneben bietet der Freistaat mit der Asylsozialberatung ein weiteres migrationsspezifisches Beratungsangebot, das sich speziell an Asylbewerberinnen und Asylbewerber richtet. Diese soziale Beratung und Betreuung ermöglichen der Zielgruppe, sich in dem für sie fremden Lebens- und Kulturbereich zu orientieren. Im Jahr 2015 förderte Bayern das Angebot mit 21,39 Mio. €, im laufenden Jahr sogar mit 30 Mio. €. Damit wurden die Mittel seit Beginn des Ausbaus der Asylsozialberatung im Jahr 2011 und einer damaligen Förderung in Höhe von 1,44 Mio. €. mehr als verzwanzigfacht.[604]

Schleswig-Holstein hält auf Landesebene eine ‚Migrationssozialberatung' für Neuzuwanderer und Alt-Einwanderer mit Förderbedarf vor. Diese steht auch Flüchtlingen bzw. Asylbewerberinnen und Asylbewerbern offen und will als maximal dreijähriges Sozialberatungsangebot mit einer Fokussierung auf die "Integrationsförderung" einen qualitativen Beitrag dazu leisten, Ratsuchende zu selbständigem Handeln in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens zu befähigen.

Das Land Berlin hat im August des laufenden Jahres ein Willkommenszentrum für Zuwanderinnen und Zuwanderer eröffnet. Dieses will sich als erste Anlaufstelle und

---

602 Vgl. http://webgis.bamf.de/BAMF/control. Das Informationsangebot beschränkt sich nicht auf die Standorte der Beratungsstellen, sondern gibt ebenso Auskunft über die Standorte von Integrationskursen, Integrationsprojekten, Rückkehrberatungsstellen u.v.m.

603 Vgl. http://www.stmas.bayern.de/integration/beratung/index.php

604 Vgl. Antwort des Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration vom 20.04.2015 zur Schriftlichen Anfrage der Abgeordneten Dr. Simone Strohmayr (SPD) vom 24.02.2015, abrufbar unter www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP17/Drucksachen/Schriftliche Anfragen/17_0006332.pdf . Die Mittel wurden im Nachgang der Schriftlichen Frage nochmals deutlich erhöht und entsprechen damit den im Text genannten Zahlen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

zentrale Beratungsinstanz verstanden wissen, soll die Bezirke entlasten und die Integration beschleunigen. Das Zentrum richtet sich sowohl an EU- als auch an Nicht-EU-Bürgerinnen und Bürger, darunter Studierende, Fachkräfte und Flüchtlinge. Vorgehalten werden mehrsprachige Informationen etwa zu melde- und aufenthaltsrechtlichen Perspektiven, aber auch zu Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten oder zu Möglichkeiten der Anerkennung erworbener Berufs- oder Studienabschlüsse. Das Angebot ist als Verweisberatung angelegt – wem vor Ort nicht geholfen werden kann, der wird an die zuständigen Stellen in den Bezirken oder bei den Handwerkskammern weitergeleitet.[605]

Wie im 10. Lagebericht ausgeführt, liegt der Schwerpunkt kommunaler Beratungseinrichtungen im Bereich der Flüchtlings- und Rückkehrberatung (Perspektivberatung) und wird zumeist als Mischfinanzierung aus Landes- und kommunalen sowie europäischen Mitteln realisiert. Ein Überblick über die Gesamtheit kommunaler Beratungsangebote indes kann hier nicht gegeben werden, da die örtlichen Angebote von den jeweiligen Bedarfslagen abhängig und die konzeptionellen Grundlagen entsprechend vielschichtig sind.[606]

4.4.1 Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)

Die MBE in Zuständigkeit des BMI ist ein Beratungsangebot für erwachsene Zuwanderinnen und Zuwanderer über 27 Jahre und berät vornehmlich im unmittelbaren Integrationskursumfeld, also vor, während und nach den Integrationskursen. Entsprechend groß ist der Anteil der Ratsuchenden ohne ausreichende Deutschkenntnisse, die von der MBE in einen Sprach- und Integrationskurs vermittelt werden – er lag für 2014 und 2015 im Jahresmittel bei 75 % bzw. gut 206.000 Personen. , Grundsätzlich umfasst das Beratungsangebot jedoch Fragestellungen aus allen Bereichen des täglichen Lebens. Ausweislich einer BAMF-MBE-Klientenbefragung zum zehnjährigen Bestehen der MBE werden insbesondere Fragen nach sozialen Leistungen, nach Schule, Ausbildung und Beruf, aber auch nach Verschuldung, zum Wohnen sowie nach Ehe, Familie und Erziehung thematisiert. Gleichsam zu benennen sind Fragen zum Ausländerrecht.

---

[605] www.rbb-online.de/politik/beitrag/2016/08/willkommenszentrum-berlin-eroeffnung-integration.html

[606] Vgl. 10. Lagebericht S. 326.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ziel ist es, Integrationsprozesse durch eine professionelle Einzelfallberatung („Case-Management“) zu initiieren und zu unterstützen. Das Angebot richtet sich in erster Linie an neu zugewanderte Migrantinnen und Migranten und sollte in der Regel nicht länger als drei Jahre in Anspruch genommen werden. Jedoch hat sich in den vergangenen Jahren die Tendenz verfestigt, dass – gerade angesichts des weiterhin hohen Bedarfs an nachholender Integrationsförderung – bereits länger in Deutschland lebende Zugewanderte mit einem Anteil von knapp 60 % das Gros der Beratenen ausmachen.[607] Seit dem zweiten Quartal des Jahres 2015 nimmt allerdings die Zahl der Rat suchenden Flüchtlinge und damit der Anteil neu zugewanderter Menschen in der MBE zu.

Im Oktober vergangenen Jahres wurden die Integrationskurse für Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive aus den Herkunftsländern Syrien, Irak, Iran und Eritrea, seit August 2016 auch Somalia, geöffnet. Die Förderrichtlinien der MBE wurden dahingehend geändert, dass das Beratungsangebot Asylbewerberinnen und Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive offensteht.

Das Beratungsnetz der MBE umfasste 2014 585 Beratungseinrichtungen (Hauptstandorte) und 378 mobile Beratungsstellen mit rund 800 Beraterinnen und Beratern (verteilt auf 477 Vollzeitstellen) im Bundesgebiet. Erfreulich ist, dass das MBE-Budget deutlich ausgeweitet werden konnte. Die Beauftragte hat dies wiederholt gefordert und unterstützt. Es betrug im Jahr 2014 26,2 Mio. €, wurde 2015 auf 34,2 Mio. € erhöht und liegt im laufenden Jahr bei 44,7 Mio. €. Mit diesem erhöhten Budget und zusätzlichen 7,7 Mio. € an Eigenmitteln der Trägerverbände[608] sollen die Personalressourcen der MBE zum Jahresende 2016 auf bis zu 1.200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (verteilt auf bis zu 740 Stellen) aufgestockt werden. Dies kommt einer wesentlichen Verbesserung in der Dichte des bundesweit gespannten Beratungsnetzwerkes gleich.

Zum Stellenwert der MBE in der Integrationsförderung ist auf folgende Zahlenbeispiele[609]

---

[607] Die am 01.03.2010 in Kraft getretenen Förderrichtlinien definieren als Zielgruppen „prioritär Neuzuwanderer“. Die Beratung steht „darüber hinaus im Rahmen der nachholenden Integration auch bereits länger in Deutschland lebenden Zuwanderern offen, die einem Neuzuwanderer vergleichbaren Integrationsbedarf aufweisen.“.

[608] Mit der Durchführung der MBE hat das BAMF die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V.) sowie den Bund der Vertriebenen beauftragt

[609] Da die Controllingergebnisse des Jahres 2015 noch nicht statistisch ausgewertet sind, werden im Folgenden die quantitativen Ergebnisse des Jahres 2014 dargestellt.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

hinzuweisen:

- 2014 hat das BAMF 175.500 Beratungsfälle gezählt. Einschließlich der 96.000 mitberatenen Familienangehörigen konnten somit 2014 bundesweit 271.500 Personen erreicht werden.
- In der MBE wird das Case-Management-Verfahren angewandt. Dabei wird mit Förderplänen gearbeitet, die nach Inhalt und Zielrichtung den Integrationsvereinbarungen[610] entsprechen. Im Jahr 2014 wurden 48.423 dieser Förderpläne umgesetzt.
- Für die bis zum Jahresende 2014 beendeten Case-Management-Fälle ist im Vergleich zur Situation bei Beratungsbeginn eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation festzustellen: Die Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen sank von 62,7 % auf 57,5 %. So sank etwa der Bezug von Leistungen nach Arbeitslosengeld (ALG) II von 47,8 % auf 34,4 %.

Die Ergebnisse des MBE-Controllings bestätigen des Weiteren, dass eine effiziente Struktur-, Netzwerk- und Kooperationsarbeit mit Regeldiensten und Trägern der beruflichen und sozialen Integration den Integrationserfolg wesentlich begünstigt: So verbesserte sich eine prekäre wirtschaftliche Situation in gemeinsamer Arbeit mit Fach- und Regeldiensten in 27,3 % der registrierten Fälle. Nur in 3,3 % der Fälle gelang dies ohne eine solche Zusammenarbeit.[611]

4.4.2 Jugendmigrationsdienste (JMD)

Die JMD in Zuständigkeit des BMFSFJ sind migrationsspezifische Angebote für junge Menschen mit Migrationshintergrund. Auch ihre Einrichtungen sind zuständig für die sozialpädagogische Begleitung vor, während und nach den Integrationskursen und unterstützen junge Migrantinnen und Migranten bei ihrer sozialen und beruflichen Integration. Ziel ist die Eröffnung von Chancengerechtigkeit und Teilhabe.

Darüber hinaus sind die JMD wesentlicher Bestandteil der Initiative JUGEND STÄRKEN, mit der das BMFSFJ Programme für junge Menschen mit schlechteren Startchancen am Übergang von der Schule in den Beruf bündelt, schärft und stärker aufeinander abstimmt. Diese Programme stehen allen jungen Menschen offen, ob mit oder ohne Migrationshintergrund.

- Zur Initiative gehört in der ESF-Förderperiode 2014–2020 das gemeinsam mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

[610] Vgl. 10. Lagebericht, S. 329ff.

[611] Vgl. Zulieferung des BAMF vom 07.06.2016 (unveröffentlicht)

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

aufgesetzte Programm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“, das erfolgreiche Elemente von Vorhaben aus der vorangegangenen Förderperiode (individuelle Förderung, aufsuchende Arbeit, Clearingstellen und Mikroprojekte) bündelt und in einen neuen kommunalen und sozialräumlichen Kontext einbettet. Im Fokus stehen dabei individuelle Hilfen zur besseren Integration von sozial benachteiligten jungen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund bis 27 Jahre, die durch Mikroprojekte im Sozialraum auch einen sichtbaren Mehrwert für das Quartier erbringen sollen. Die JMD sind in das neue Programm eingebunden.

- Ebenso zur Initiative gehört das gemeinsam mit den Wirtschaftsjunioren Deutschland (WJD) durchgeführte Programm JUGEND STÄRKEN – 1000 Chancen. Vorhandene Netzwerke werden in diesem Vorhaben verknüpft und durch praxisnahe Förderangebote der Unternehmen für junge Menschen mit schlechteren Startchancen beim Übergang von der Schule in den Beruf ergänzt.

Der Aufgabenschwerpunkt der JMD liegt auf der Begleitung junger Menschen, die am Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf verstärkt auf Hilfen angewiesen sind und im Rahmen eines Case-Managements individuell und langfristig unterstützt werden. Die Eltern können in diesen Prozess mit einbezogen werden. Gemeinsam mit den jungen Menschen werden Ziele definiert und zur Zielerreichung passgenaue Angebote gesucht. Ergänzt wird die Begleitung durch ein breites Spektrum an spezifischen Gruppenmaßnahmen, z.B. sportliche, kulturelle und handwerkliche Angebote sowie Sprachergänzungsmaßnahmen und Bewerbungstrainings.

Als migrationsspezifisches Angebot der Jugendsozialarbeit sind die JMD Verbindungsstelle zu den Regeleinrichtungen vor Ort und kooperieren daher eng mit anderen relevanten Diensten und Einrichtungen im örtlichen Netzwerk (zum Beispiel Arbeitsagenturen, Jobcentern, Jugendämtern und den MBE). Zudem beteiligen sie sich aktiv an der Vernetzung der Angebote für Jugendliche in den Sozialräumen und unterstützen Einrichtungen und Dienste in sozialen Handlungsfeldern bei der interkulturellen Öffnung.

Die JMD werden vom Bund jährlich mit ca. 50,6 Mio. € gefördert und sind bundesweit an über 450 Standorten vertreten. Gegenüber den Vergleichszahlen des 10. Lageberichts wurden damit sowohl die Mittel um rd. 8 Mio. € erhöht als auch das Netz der Beratungsstellen ausgeweitet. Der Personalbestand wurde auf 867 Fachkräfte, das entspricht 635 Vollzeitstellen (gegenüber 820 Fachkräften im Jahr 2013) aufgestockt, davon knapp 40 % mit Migrationshintergrund. In Konsequenz dessen konnten durch die JMD im vergangenen Jahr rund 91.800 junge Menschen (davon 40.000 weibliche) begleitet werden. Rund 79 % hiervon können nach der Definition des Mikrozensus als „Ausländerin bzw. Ausländer in der 1. Generation“ bezeichnet werden; rund 60 % leben

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

seit maximal zwei Jahren in Deutschland. Von den genannten 91.800 jungen Menschen wurden rund 44.500 – und damit knapp die Hälfte aller Ratsuchenden – im Rahmen des Case Managements begleitet.

Mit dem im Herbst 2015 gestarteten Modellprojekt „jmd2start“ (Laufzeit: September 2015 bis Dezember 2017, Förderung insgesamt 7 Mio. €) erfolgt an 24 Standorten die Öffnung der JMD für die Zielgruppe junger Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive (geduldete Personen und Personen mit Aufenthaltsgestattung, insbes. auch unbegleitete junge Flüchtlinge): Die jungen Flüchtlinge werden beraten und begleitet und mit speziellen Hilfsangeboten insbesondere beim Übergang von der Schule in den Beruf, aber auch z.B. zu den Themenschwerpunkten Wohnen, Gesundheit oder Gender, unterstützt, um sie besser und schneller in die Gesellschaft zu integrieren. Für das Modellprojekt wurde bei der Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugendsozialarbeit (BAG EJSA) eine Koordinierungsstelle eingerichtet.

Zur Durchführung des JMD-Programms fördert das BMFSFJ die Arbeiterwohlfahrt (AWO), die BAG EJSA, die Bundesarbeitsgemeinschaften Katholische Jugendsozialarbeit (BAG KJS), den Internationalen Bund (IB), den Paritätischen Gesamtverband und das Deutsche Rote Kreuz (DRK).

4.4.3 Synergien zwischen JMD und MBE

Unter der Federführung der zuständigen Ressorts BMFSFJ und BMI sowie des BAMF und der Trägerverbände der JMD und MBE wurden 2013 die gemeinsam erarbeiteten „Handlungsempfehlungen für die gemeinsame Arbeit mit Familien“ veröffentlicht.[612] Die Integrationsbegleitung von Familien in beiden Einrichtungen soll mithilfe der Handlungsempfehlungen operativ und strukturell verbessert werden.

Nach zwei Jahren der praktischen Anwendung wurden diese Empfehlungen evaluiert. Dabei erwies sich die Zusammenarbeit beider Beratungsangebote, insbesondere bei der Schnittstelle Familienberatung, als so gut und praxisgerecht, dass von einer Überarbeitung abgesehen werden kann.

[612] Vgl. http://www.bamf.de/DE/Willkommen/InfornationBeratung/informationberatung-node.html. http://www.jmd-portal.de/web/kooperation_von_jmd_und_mbe_-_handlungsempfehlungen_fuer_gemeinsame_beratung_von_familien.html.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

4.4.4 Perspektive

Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer: Die Beratungszahlen in der MBE steigen rasant: Nach jüngsten Mitteilungen der Trägerverbände der MBE wurden in 2015 bundesweit 205.000 Beratungsfälle gezählt, einschließlich der mit-beratenen Familienangehörigen summiert sich die Zahl damit auf rd. 300.000 Ratsuchende. Diese Tendenz wird sich fortsetzen. Durch die Öffnung der MBE für Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive wie auch die Beschleunigung der Asylverfahren rechnet das BAMF mit einem weiteren Anstieg.

Es ist daher folgerichtig, der Zuwanderungsdynamik und den damit verbundenen Herausforderungen mit einer Verbesserung der Rahmenbedingungen und einer Anpassung der Beratungskonzepte zu begegnen. Das BAMF und die Trägerverbände erarbeiten derzeit gemeinschaftlich ein Konzept der Weiterentwicklung.

- Beispielhaft für die geplanten bzw. teilweise bereits implementierten Neuerungen sind die ab 2016 neu eingeführten Informationsveranstaltungen und Gruppenberatungen für neu zugewanderte Menschen. Viele von ihnen haben in der Anfangsphase ihres Aufenthalts einen vergleichbaren und damit gemeinsamen Informationsbedarf. Gruppenberatungen tragen dem Rechnung und steigern zugleich die Effizienz des Beratungsangebots.
- Da die MBE in kommunalen Integrationskonzepten in ihrer Bedeutung vor Ort bisher nicht immer genügend wahrgenommen wird, besteht eine weitere Herausforderung darin, eine zunehmende Verantwortung in regionalen und überregionalen Kooperationsstrukturen und Netzwerken zu übernehmen. Von einer besseren Kooperation und einer notwendigen Bündelung der Ressourcen vor Ort verspricht sich das BAMF die Optimierung kommunaler Integrationsprozesse.

Jugendmigrationsdienste: Für 2016/2017 ist die Konsolidierung der JMD im Hinblick auf die weiterhin zu erwartende hohe Zahl junger Flüchtlinge vordringlich. Durch die enge Verzahnung mit dem Modellprojekt jmd2start liefern die dortigen Erfahrungen wertvolle Impulse zur Erweiterung der Arbeit mit Flüchtlingen in den Einrichtungen. Nach Evaluierung des Projektes wird das BMFSFJ über die Öffnung weiterer JMD für junge Flüchtlinge entscheiden.

Weiterhin sollen die durch die kommunale Verankerung und Steuerung der Maßnahmen im Programm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ eröffneten Perspektiven und neuen Chancen für die JMD durch eine fortgesetzte enge Vernetzung stabilisiert und ausgebaut werden.

Daneben wird das Kooperationsprojekt mit dem Goethe-Institut zu Maßnahmen, die auf

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

das Leben in Deutschland vorbereiten, fortgeführt. Das Projekt bietet jungen Türkinnen und Türken, die nach Deutschland zuwandern wollen, bereits im Heimatland mithilfe einer virtuellen Beratung Orientierung und eine nahtlose Vermittlung an die zuständigen Stellen in Deutschland – etwa die JMD oder MBE. Die kostenfreie Onlineberatung ist wahlweise auf Türkisch oder Deutsch unter www.almanyayolu.org (übersetzt: „Der Weg nach Deutschland“) nutzbar. Ziel des Angebots ist es, durch die Kopplung der Beratung digital und vor Ort, jugendliche Zuwandernde zeitnah und lückenlos durch ein effizientes Übergangsmanagement zu unterstützen.

Als integrationskursbegleitende Angebote stehen MBE und JMD in der öffentlichen Wahrnehmung traditionell im Schatten der Integrationskurse. Dies ist auf Grund der Bedeutung der Vermittlung von Sprachkenntnissen für eine erfolgreiche Integration grundsätzlich nachvollziehbar, geht aber zulasten der Würdigung der Leistungen, die von den Beraterinnen und Beratern der Angebote tagtäglich erbracht werden. Tatsächlich sind kompetente Hilfestellungen bei der (Erst-)Orientierung für Zuwanderinnen und Zuwanderer nicht nur Beleg einer wirklichen Willkommenskultur, sondern eine integrationspolitische Notwendigkeit. Ratsuchenden werden durch die Vermittlung notwendigen Grundwissens wichtige Brücken auf dem Weg in das neue Lebensumfeld gebaut. Damit wird eine Grundvoraussetzung für die spätere Teilhabe und Chancengleichheit in der Einwanderungsgesellschaft geschaffen.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Beauftragte ausdrücklich die sowohl bei der MBE als auch den JMD im Berichtszeitraum zu verzeichnenden Mittelaufwüchse. Die damit ermöglichte Aufstockung der Zahl der Beraterinnen und Berater wie auch die größere Dichte in den bundesgeförderten Beratungsnetzen bewertet sie als wichtiges Signal an Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer, mit ihren Problemen, Sorgen und Fragen in Deutschland nicht allein gelassen zu werden. Der Ankündigung der Regierungsparteien im Koalitionsvertrag, dass jede Neuzuwanderin und jeder Neuzuwanderer die Gelegenheit zu einem Erstberatungsgespräch über Angebote zur Integration bekommen soll, ist die Politik damit deutlich näher gekommen. Dass parallel dazu auch die Beratungsangebote sowohl in konzeptioneller als auch in inhaltlicher Hinsicht auf die Herausforderungen reagieren, die sich aus den deutlich gestiegenen Zuwandererzahlen ergeben, ist insoweit nur konsequent. Die Beauftragte nimmt dies zum Anlass, für eine angemessene Wahrnehmung und Bewertung der Beratungsangebote – auch jenseits der Integrationskurse – zu werben. Dies gilt umso mehr, als auch auf Ebene der Länder und Kommunen zum Teil erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um eigene Beratungsangebote vorzuhalten.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

4.5 Bundeskonferenz der Integrationsbeauftragten von Bund, Ländern und Kommunen (BuKo)

Die Beauftragte der Bundesregierung lädt seit 1999 einmal jährlich die Integrations- und Ausländerbeauftragten der Länder und Kommunen zu der Bundeskonferenz der Integrationsbeauftragten ein, um über aktuelle Themen der Integrationspolitik zu beraten. Dabei tauschen sich die Integrations- und Ausländerbeauftragten mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren aus und entwickeln Handlungsansätze zur Integrationsförderung.

Die Kernthemen der Bundeskonferenzen orientieren sich seit einigen Jahren an dem jeweiligen Themenjahr der Beauftragten und begleiten dieses unterstützend. Aufgrund der Erfahrungen aus den Vorjahren wurde der Teilnehmerkreis der Bundeskonferenz in den letzten beiden Jahren auf die Integrationsbeauftragten von Bund, Ländern und Kommunen begrenzt. Damit wurde eine höhere Vernetzung der Beauftragten erreicht und der Austausch zu ihren spezifischen Bedarfen und Good-Practice-Beispielen verbessert. Die Ergebnisse der Bundeskonferenzen werden dokumentiert und ausgewertet seit 2015.

An den Bundeskonferenzen 2015 (Mainz) und 2016 (Dresden) nahmen jeweils rund 250 Beauftragte teil. Sie werden in Kooperation mit den gastgebenden Ländern und Kommunen veranstaltet.

4.5.1 Bundeskonferenz 2015

Die Bundeskonferenz 2015 fand in Mainz unter dem Titel „Gesundheit und Pflege in der Einwanderungsgesellschaft“ statt. Im Zentrum stand die Frage, wie sich das Gesundheits- und Pflegewesen besser auf eine sprachlich, kulturell und religiös vielfältige Gesellschaft einstellen kann.

Da Menschen mit Einwanderungsbiografie seltener Präventionsangebote wie Vorsorgeuntersuchungen in Anspruch nehmen, wurden Erfahrungen und Erwartungen bei der „Prävention in der Praxis“ sowie die Rahmenbedingungen der Präventionsgesetzgebung und die Präventionsmaßnahmen der gesetzlichen Krankenkassen zur Integration und Teilhabe dargestellt und diskutiert. Daneben wurden Präventionsprojekte von Migrantenorganisationen und deren Einbindung in die kommunale Arbeit sowie Präventionsmaßnahmen eines Landes zur Integration und Teilhabe vorgestellt. Weitere Themen waren die „Interkulturelle Öffnung im öffentlichen Gesundheitsdienst sowie der ambulanten und stationären Versorgung“, die „Kultursensible Pflege“ wie auch die „Sprachmittlung im Gesundheitswesen“. Im September 2015 erschien hierzu die von der Beauftragten in Auftrag gegebene „Erhebung

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

und einheitliche Beschreibung von Modellen der Sprachmittlung im Gesundheitswesen“[613] [Vgl. Kap. 9.1.3 Kommunikation und Sprachmittlung]. Die Studie soll dabei helfen, die Kommunikation zwischen Patientinnen und Patienten, Behandlerinnen und Behandlern sowie Pflegenden zu verbessern, und mit übersichtlichen Informationen insbesondere den ambulanten und stationären Einrichtungen, den Ländern und Kommunen und Fachleuten eine Entscheidungsgrundlage für die Einführung oder Erweiterung von Sprachmittlung bereitstellen.

Den zweiten Schwerpunkt bildete der Themenblock „Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden und Menschen in prekären Aufenthaltssituationen“ mit Fokus auf der notwendigen Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Geflüchteten. Im Zentrum der Podiumsdiskussion standen dabei die „Herausforderungen bei der Aufnahme von Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen, rechtliche Bedingungen und Praxismodelle unter besonderer Berücksichtigung der Situation traumatisierter Flüchtlinge“. Unter anderem wurde erörtert, ob Asylbewerberinnen und Asylbewerber insbesondere bei akuten und chronischen Krankheiten in der Praxis die notwendige medizinische Versorgung erhalten und welche „Rechtsprobleme bei der Gesundheitsversorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz“ vorliegen. Besprochen wurden auch die Einführung einer „Gesundheitskarte für Leistungsberechtigte nach Asylbewerberleistungsgesetz“ sowie die „Gesundheitsversorgung von Ausländerinnen und Ausländern in prekären Lebenssituationen“.

Im Ergebnis wurde festgestellt, dass weiterhin strukturelle Probleme bei der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung von Menschen mit Migrationshintergrund bestehen. Unter anderem wurden daher der gleichberechtigte Zugang zu allen Leistungen, die interkulturelle Öffnung der Einrichtungen sowie die Sensibilisierung der Ärzte- und Mitarbeiterschaft für den Umgang mit einer vielfältigen Patientenschaft gefordert.

4.5.2 Bundeskonferenz 2016

Die Bundeskonferenz 2016 trug den Titel „Teil haben – Teil sein: Partizipation in der Einwanderungsgesellschaft“. Damit schloss die Beauftragte erneut an ihr Themenjahr an, das unter dem Motto „Wir sind’s! Die Einwanderungsgesellschaft gestalten“ auf die

[613] Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): „Sprachmittlung im Gesundheitswesen. Erhebung und einheitliche Beschreibung von Modellen der Sprachmittlung im Gesundheitswesen“. Stand September 2015. Download: www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Allgemein/2016-06-21-studie-sprachmittlung-gesundheit.html.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Verbesserung der Chancengleichheit und Teilhabe in Deutschland unabhängig von der Herkunft aufmerksam machen will. Ziel der Lokalisierung der Bundeskonferenz in Dresden war es, vor dem Hintergrund der jüngsten Ereignisse vor Ort (wie der wöchentlichen Kundgebung der PEGIDA) ein Zeichen für Vielfalt und gutes gesellschaftliches Zusammenleben zu setzen sowie die Arbeit der zahlreichen ehrenamtlichen Flüchtlingshelfer zu würdigen. Somit verfolgte die Bundeskonferenz erstmals auch ein aktuelles politisches Ziel, das gleichsam zu einer höheren medialen Aufmerksamkeit beitrug.

Vor dem Hintergrund der hohen Einwanderungs- und Flüchtlingszahlen im Jahr 2015/2016 standen am ersten Tag die Situation von Flüchtlingen sowie Themen der Geflüchtetenarbeit im Zentrum der Diskussion. Dazu wurden Foren mit folgenden Themen veranstaltet: „Integration von geflüchteten Menschen in Ausbildungs- und Arbeitsmarkt“, „Aktuelle rechtliche Entwicklungen im Flüchtlingsbereich“, „Bürgerschaftliches Engagement in der Flüchtlingshilfe“ und „Aktive Aufnahmegesellschaft in der Kommune“. Reflektiert wurde im Themenblock „Partizipation von Flüchtlingen“ auch, dass die Zahl der Einwanderungsgegner wieder steigt und die Themen Einwanderung, Integration und Teilhabe zunehmend kontrovers und negativ diskutiert werden. Als immer wichtiger werdender Teil der Diskussion über eine gelingende Integration von Menschen mit Einwanderungs- oder Fluchtgeschichten wurde daher auch die Partizipationsbereitschaft der Aufnahmegesellschaft beleuchtet sowie Herausforderungen und Chancen der aktuellen Flüchtlingssituation diskutiert.

Am zweiten Tag wurden im Podiumsgespräch die gesellschaftlich immer wichtiger werdenden Fragen „Was macht unsere Einwanderungsgesellschaft im Jahr 2016 aus?“ und „Was ist das neue ‚Wir' in unserem Land?“ diskutiert.

In dem Themenblock „Partizipation in der Einwanderungsgesellschaft“ wurden des Weiteren die Themenfelder „Interkulturelle Öffnung in der öffentlichen Verwaltung“, „Vielfalt und Chancengleichheit im Bildungssystem“, „Umgang mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Kommune“ sowie die Entwicklung der „Sprach- und Integrationskurse“ in Foren vertieft.

Ein besonderes Anliegen der Beauftragten auf der Bundeskonferenz 2016 war es, zukünftig sich stärker als Expertinnen und Experten zu integrationspolitischen Themen öffentlich zu äußern und die Ergebnisse der Bundeskonferenz medial präsenter zu machen. Die anwesenden Beauftragten verfassten daher im Laufe der Konferenz eine gemeinsame Abschlusserklärung, die im Plenum vorgetragen sowie abgestimmt und anschließend an die Presse versandt wurde.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abschlusserklärung der Integrationsbeauftragten:

„Die kommunalen Integrationsbeauftragten begrüßen, dass Flüchtlinge Zielgruppe von Integration auf allen Ebenen geworden sind. In diesem Zusammenhang ist ein Integrationsgesetz ein richtiger Schritt in Richtung einer integrationspolitischen Gesamtstrategie. Aus Sicht der Beauftragten ist es wichtig, dass das Integrationsgesetz seinem Namen gerecht wird und alle zugewanderten Gruppen sowie alle Bereiche von Integration mit einbezieht. Alle Handlungsfelder von Integration – von der frühkindlichen Bildung bis zur beruflichen und gesellschaftlichen Teilhabe – finden vor Ort in den Kommunen statt und werden in den Städten und Gemeinden umgesetzt. Wenn Integration der neu Zugewanderten im Sinne des Förderns und Forderns verpflichtend werden soll, dann muss auch die Steuerung dieser Integration eine verpflichtende Aufgabe werden. Wir benötigen keine Parallelstrukturen für die Integration von Flüchtlingen und anderen Teilgruppen, sondern bedarfsgerechte Maßnahmen und Strukturen für alle Zugewanderten. Dabei gilt es, die langjährige Expertise und Erfahrung der kommunalen Integrationsbeauftragten zu nutzen.“

Die Bundeskonferenz der Integrationsbeauftragten von Bund, Ländern und Kommunen ist weiterhin eines der wichtigsten Fachforen zum Thema Integration in Deutschland und hat in den letzten Jahren durch die Flüchtlingssituation noch an Bedeutung gewonnen. Die Beauftragte der Bundesregierung möchte auch in Zukunft aktuelle migrationsspezifische Themen bei der jährlichen Konferenz zur Diskussion stellen und so die Integrationsbeauftragten von Bund, Ländern und Kommunen bei ihrer integrationspolitischen Arbeit und Entwicklung ihrer Fachexpertise unterstützen.

5 Politische Partizipation und bürgerschaftliches Engagement

5.1 Gesellschaftliche und politische Teilhabe

Gesellschaftliche Teilhabe bedeutet die aktive Mitgestaltung von Politik und Gesellschaft durch die Bürgerinnen und Bürger. Zu den Hauptpfeilern der gesellschaftlichen Teilhabe gehören das freiwillige und bürgerschaftliche Engagement und die politische Partizipation.

Der Berichtszeitraum war sehr stark geprägt von einem überwältigenden ehrenamtlichen Engagement für Flüchtlinge. Auch wenn sich das vorliegende Kapitel vorwiegend mit dem Engagement von Menschen mit Einwanderungsgeschichten befasst, soll nicht unerwähnt bleiben, dass die Beauftragte die Arbeit der ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer würdigt und anerkennt. Ohne die ehrenamtlichen Helfer wäre die Bewältigung auch von staatlichen Aufgaben wie der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen nicht flächendeckend möglich gewesen. Zahlreiche Studien und Befragungen dokumentieren

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

dieses außerordentliche Engagement.

Nach einer repräsentativen Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)[614] wollen 44 % der Befragten Flüchtlingen in Zukunft helfen. 36 % der Deutschsprachigen geben an, Flüchtlinge bereits materiell, durch politisches Engagement oder durch praktischen Einsatz vor Ort unterstützt zu haben. Knapp ein Drittel der Befragten gibt an, seit dem vergangenen Jahr Flüchtlinge mit Geld- oder Sachspenden unterstützt zu haben; den Absichtsbekundungen der Umfrageteilnehmer zufolge könnte dieser Anteil künftig noch etwas steigen.

Etwa ein Zehntel der Befragten beteiligt sich nach eigener Aussage an der praktischen Arbeit mit Flüchtlingen vor Ort. Unter den Personen, die Hilfsbereitschaft gegenüber Flüchtlingen zeigen, sind zwar viele vertreten, die den Flüchtlingsstrom positiv sehen, aber auch solche, die eine ambivalente oder eher kritische Einstellung aufweisen.

Bereits im Jahr 2015 stellte das Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM)[615] in einer Ende 2014 durchgeführten Onlinebefragung, an der sich bundesweit mehr als 460 Bürgerinnen und Bürger und knapp 80 Organisationen beteiligt haben, fest, dass die Zahl der ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer, die in der Flüchtlingsarbeit tätig sind, in den letzten drei Jahren durchschnittlich um 70 % gewachsen ist.

Zehntausende Ehrenamtliche helfen, den Flüchtlingen das Ankommen in Deutschland zu erleichtern und einen ersten Kontakt zur Aufnahmegesellschaft herzustellen und tragen damit zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei. Angesichts der hohen Flüchtlingszahlen stießen und stoßen Freiwillige auch an ihre persönlichen Grenzen. Viele Ehrenamtliche engagieren sich erstmals in ihrem Leben, es fehlt ihnen zudem oftmals an einer Einarbeitung in ihre Tätigkeit. Vor diesem Hintergrund und um das großartige und anhaltende ehrenamtliche Engagement zu stützen und zu fördern, fördert die Beauftragte seit 2015 das Projekt „Koordinierung, Qualifizierung und Förderung des ehrenamtlichen Engagements für Flüchtlinge“. Mit den zur Verfügung stehenden Projektmitteln erhalten Ehrenamtliche bundesweit Fortbildungen und gezielte Informationen sowie vor allem eine

---

[614] Eisnecker, Philipp / Schupp, Jürgen: Flüchtlingszuwanderung: Mehrheit der Deutschen befürchtet negative Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft, Februar 2016, unter: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.527676.de/16-8-4.pdf.

[615] Dr. Karakayali, Serhat / Dr. Kleist, J.: Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland, April 2015, unter: http://www.bim.hu-berlin.de/media/2015-05-16_EFA-Forschungsbericht_Endfassung.pdf.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

dringend benötigte hauptamtliche Begleitung ihrer Arbeit. Darüber hinaus werden hieraus Kleinstprojekte, wie z.B. Begegnungs- und Kulturveranstaltungen oder passgenaue Unterstützungsangebote wie Berufsorientierung oder Angebote für Kinder, gefördert. Insgesamt hat die Beauftragte hierfür für die Jahre 2015 und 2016 7 Mio. Euro bereitgestellt, mit denen über 300 Einzelprojekte durch Träger der freien Wohlfahrtspflege durchgeführt werden.

In gleicher Weise unterstützt die Beauftragte zahlreiche Migrantenorganisationen, Moscheegemeinden und Sportprojekte, die sich mit dem Themenfeld befassen.[616]

Vielfalt und Umfang des bürgerschaftlichen Engagements hat sich in 2015 besonders bei der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge gezeigt. In 2016 setzen sich diese Aktivitäten in allen Bereichen der Integration fort. Neben den zahlreichen nicht organisierten Freiwilligen, die ad-hoc und mit viel Einsatz Hilfe leisten, gibt es auch die organisierten Bereiche des Bevölkerungsschutzes, z. B.: das THW, die freiwilligen Feuerwehren, das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe, den Malteser Hilfsdienst, den Arbeiter-Samariter-Bund und die DLRG.

Das BMI hat im Berichtszeitraum die Themen gesellschaftlicher Zusammenhalt und Integration aufgewertet und organisatorisch zu einem eigenen Stab ausgebaut, der sich ausschließlich den Fragen und Herausforderungen im Bereich gesellschaftlicher Zusammenhalt und Integration widmet.

Neben der Arbeit der Bundeszentrale für politische Bildung und den Projekten im Rahmen des Programms „Zusammenhalt durch Teilhabe“ unterstützt und fördert das BMI das bürgerschaftliche und ehrenamtliche Engagement, das wesentlich zur Integration und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beiträgt, durch verschiedene Maßnahmen und Projekte wie etwa dem “Spendenportals „Zusammen für Flüchtlinge” von betterplace.org oder mit der Schulung von Ehrenamtlichen in der Integrationsarbeit.

5.1.1 Freiwilliges Engagement

Das freiwillige und bürgerschaftliche Engagement sowohl von als auch für Menschen mit Einwanderungsgeschichten gilt als Motor auf der einen und als Indikator für Integration auf der anderen Seite. Es fördert interkulturelle Lernprozesse und das Gemeinschaftsgefühl. Für die zugewanderte Bevölkerung ist es oft eine unersetzliche Form der Unterstützung, insbesondere für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer und im Berichtszeitraum verstärkt für Flüchtlinge. Das BAMF fördert in diesem

[616] Vgl. Kap. II 6.3 und 6.4

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Zusammenhang bundesweite Qualifizierungsmaßnahmen für ehrenamtliche Sprachbegleiter, um diese bei ihrer didaktischen Arbeit zu unterstützen, aber auch Konzepte für den Umgang mit Überlastungssituationen zu bieten.

Wie der Freiwilligensurvey und andere Studien belegen sowie die Erfahrungen in den Städten und Gemeinden gezeigt haben, sind Menschen mit Migrationshintergrund vielfältig engagiert. Es ist darüber hinaus deutlich geworden, dass vor allem junge Menschen mit Migrationshintergrund ein hohes, zum Teil über dem der gleichaltrigen deutschen Bevölkerung liegendes Engagementpotenzial haben.[617]

Die Engagementfelder von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte sind ebenso breit gefächert wie bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund, mit einem deutlichen Schwerpunkt im Bereich Sport sowie im religiös-kulturellen Bereich.[618] In Fachkreisen wird darüber hinaus davon ausgegangen, dass das Engagement von Personen mit Einwanderungsgeschichten in informellen sozialen Netzwerken höher ist als bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Beispiele sind Hilfestellungen in der Nachbarschaft oder bei der Kinderbetreuung, in den oft weitreichenden verwandtschaftlichen Netzwerken oder im Umfeld von Initiativen und Gruppen, ohne direkt Mitglied in einer Organisation zu sein. Dieses Engagement wurde bislang nicht umfassend empirisch erfasst. Erst seit dem Jahr 2016 liegen repräsentative Daten hierzu im Rahmen des Freiwilligensurveys 2014 vor.[619] Um hier neue Erkenntnisse über die Wege von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in ehrenamtliches Engagement zu gewinnen, fördert das BAMF ein Projekt der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen, in dessen Rahmen an 10 zehn Standorten das Engagement von Geflüchteten gestärkt wird.

Im Rahmen der Ausrichtung des Schwerpunktjahrs „Teil haben – Teil sein: Partizipation in der Einwanderungsgesellschaft“ spielte auch das bürgerschaftliche Engagement von Menschen mit Einwanderungsgeschichte eine Rolle.[620]

Darüber hinaus gibt es im Rahmen der öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen des Bundes zu einzelnen engagementpolitischen Projekten, aber auch bei der Verleihung des Deutschen Engagementpreises die Möglichkeit, das bürgerschaftliche Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund einer breiteren Öffentlichkeit zu präsentieren. Mit dem Sonderpreis „Willkommenskultur begleiten“ würdigte der Deutsche Engagementpreis

[617] Vgl. unten, Kapitel II. 1.1.1.3
[618] Vgl. unten, Kapitel II. 6
[619] Vgl. unten, Kapitel II. 1.1.1.3
[620] Vgl. Kapitel II. Einleitung

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

im Jahr 2015 etwa das Engagement für Flüchtlinge durch die Initiative „DAMF - Deutschkurse Asyl Migration Flucht“ in besonderer Weise.

Seit 2010 wird zudem die Integrationsmedaille der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration verliehen. Damit unterstreicht die Beauftragte die hohe Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements für die Integration. Mit der Integrationsmedaille werden Personen ausgezeichnet, die sich in besonderer Weise für das gute Zusammenleben in unserer Gesellschaft einsetzen und deren Engagement nachhaltig und modellhaft ist. Grundlage für die Auswahl der Medaillenempfängerinnen und Medaillenempfänger stellen Vorschläge der Abgeordneten der Fraktionen des Deutschen Bundestags dar. Unter diesen wählt die Beauftragte die auszuzeichnenden Personen aus. Die Verleihung der Integrationsmedaille findet gewöhnlich jährlich statt. Wie auch in den Vorjahren, werden acht Personen mit der Integrationsmedaille ausgezeichnet. Seit dem Jahr 2014 wurden Personen geehrt, die sich in Themenfeldern engagiert haben, die Fokus des jeweiligen Schwerpunktjahres der Beauftragten waren. Im Jahr 2014 war es das Themenfeld Ausbildung und im Jahr 2015 das Themenfeld Gesundheit.[621]

Die Bundesregierung fördert die Teilhabe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte am bürgerschaftlichen Engagement außerdem mit rund 25 Maßnahmen.[622] Ein Schwerpunkt ist, den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund im neu eingerichteten Bundesfreiwilligendienst zu erhöhen.

Die Engagementlandschaft hat sich im Berichtszeitraum stark verändert. Ein deutlicher Schwerpunkt lag auf dem freiwilligen Engagement für Flüchtlinge. Zur Förderung dieses Engagements hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum neue Möglichkeiten der Förderung und Unterstützung für die Initiativen geschaffen, so auch im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes.[623]

5.1.1.1 Engagement unterstützen

Die Bundesregierung hat ihre Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Personen mit Migrationshintergrund beim freiwilligen Engagement in vielen Bereichen fortgeführt.

---

[621] https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Integrationsmedaille/2014/2014-11-12-Integrationsmedaille-2014.html, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2015/10/2015-10-14-integration-integrationsmedaille.html.

[622] Vgl. hierzu ausführlich 10. Lagebericht, Kapitel VII. 4.1

[623] Vgl. Kapitel II. 5.1.1.2

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Patenschafts- und Mentoringprojekte etwa bieten Kindern und Jugendlichen auf vielfältige Weise eine individuelle und unbürokratische Hilfe und Förderung. Mit der „Aktion zusammen wachsen“ unterstützen das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und die Beauftragte seit 2008 gemeinsam dieses bürgerschaftliche Engagement für junge Menschen mit Migrationshintergrund und regen die Gründung neuer Projekte an. Die Aktion dient der Mobilisierung und Anerkennung von Engagement und sie ermöglicht die Vernetzung von Patenschafts- und Mentoringprojekten, die Kinder und Jugendliche in ihrer Sprach- und Lesekompetenz fördern, sie auf ihrem Bildungsweg begleiten und beim Übergang in Ausbildung und Beruf stärken. In den Projekten stehen engagierte Bürgerinnen und Bürger mit und ohne Migrationshintergrund jungen Menschen in unterschiedlichen Lebensbereichen beratend und unterstützend zur Seite. Mit der Unterstützung der Patenschafts- und Mentoringprojekte verfolgt die „Aktion zusammen wachsen“ das Ziel, mittelbar Bildungs- und Teilhabechancen zu verbessern und die Integration zu fördern.[624]

Mit dem Programm „Menschen stärken Menschen“ unterstützt das BMFSFJ bürgerschaftliches Engagement als wesentlichen Baustein für eine gelingende Integration geflüchteter Menschen, um spontane Hilfsbereitschaft in dauerhaftes bürgerschaftliches Engagement zu überführen und so zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts beizutragen. Das Programm unterstützt die Übernahme von Patenschaften für geflüchtete Menschen, sowie die Übernahme von Vormundschaften bzw. ein Engagement als Gastfamilie für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Das Patenschaftsprogramm setzen 19 Programmträgern zusammen, u.a. die freien Wohlfahrtsverbänden, Migrantenorganisationen und weiteren Akteuren der Zivilgesellschaft, die über das BBE vernetzt werden. Die Patenschaften reichen von niedrigschwelliger Alltagsbegleitung über Hausaufgabenbetreuung bis hin zu Bildungsmentorenschaften zur Sicherung von Schulabschlüssen. In sechs Monaten konnten so bereits knapp über 16.000 Patenschaften[625] gefördert werden. Migrantenorganisationen als Programmträger bei „Menschen stärken Menschen“ bereichern das Programm und bringen neue Zugänge zu den geflüchteten Menschen mit. Häufig sind sie es, die Menschen mit Migrationshintergrund als Patinnen und Paten gewinnen, oder sogar Flüchtlinge selbst nach einiger Zeit in ihrem Engagement für neu Angekommene unterstützen, und so die Teilhabe durch Engagement unterstützen.

Bei der Erhöhung des freiwilligen Engagements spielen auch Migrantenorganisationen

[624] www.aktion-zusammen-wachsen.de.

[625] Stichtag 15.10.2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

eine wichtige Rolle. Migrantenorganisationen sind besonders geeignet, Menschen mit Zuwanderungsgeschichte für ein Engagement zu gewinnen. Denn sie haben unter der zugewanderten Bevölkerung eine große Reichweite und erreichen auch Gruppen, die für öffentliche Stellen oder Wohlfahrtsverbände schwerer erreichbar sind. Sie können die Bedarfslagen der zugewanderten Bevölkerung gut erfassen und vermitteln. Zudem sind sie oft erster Ansprechpartner für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer sowie Flüchtlinge. . In diesem Zusammenhang kommt auch der Strukturförderung von Migrantendachorganisationen, die über das BAMF seit 2013 stattfindet, große Bedeutung bei, da sie zu einer weiteren Professionalisierung der Migrantenorganisationen beiträgt.

Um insbesondere Flüchtlingsfamilien bei der Integration in Deutschland zu unterstützen, hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) das Projekt der Initiative D21 e.V. „Digitales Ehrenamt – Plattform für Integration und Mobilisierung“ in diesem Jahr gefördert. Mit den Fördermitten des BMFSFJ wurde die Plattform „buntundverbindlich.de“ aufgebaut und im Oktober 2016 gestartet. Bunt und verbindlich funktioniert im Sinne einer PledgeBank (engl. pledge = Versprechen). Nach dem Motto „ich mache X, wenn Du mit Y hilfst“, können Unternehmen Sach- und Dienstleistungsspenden in der Form eines Versprechens auf der Plattform einstellen, die ehrenamtliche Akteurinnen und Akteure bundesweit für die Integration von Flüchtlingsfamilien verwenden können. Zugleich können aber auch ehrenamtlich Tätige Angebote für Integrationsmaßnahmen auf der Website veröffentlichen, woraufhin Unternehmen dafür geeignete Spenden anbieten können. Nach einem festgelegten Zeitraum wird dann ein Umsetzungsbericht zu der jeweiligen Maßnahme auf der Website eingestellt. Aus den einzelnen Berichten werden Good-Practice-Beispiele zusammengetragen.

5.1.1.2 Bundesfreiwilligendienst (BFD))/Jugendfreiwilligendienste (FSJ/FÖJ)

Auch bei den Freiwilligendiensten hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, den Anteil an Personen mit Migrationshintergrund zu erhöhen.

Das am 01.07.2011 in Kraft getretene Gesetz über den Bundesfreiwilligendienst (BFDG) regelt den Einsatz von Bundesfreiwilligen. Der BFD ist für alle Altersgruppen geöffnet. Zu den Aufgaben gehört auch das Engagement für das Allgemeinwohl im Bereich der Integration. Entsprechend gehört zur pädagogischen Begleitung auch das Thema der interkulturellen Kompetenz.

Aufgrund der hohen Anzahl von geflüchteten Menschen, die im Jahr 2015 nach Deutschland kamen, offenbarte sich ein Bedarf an Freiwilligen für den Bereich der

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Flüchtlingshilfe. Deshalb wurde 2015 das Sonderprogramm „BFD mit Flüchtlingsbezug“ gestartet.

Um das Engagement von Tausenden Menschen zu unterstützen, die sich tagtäglich in Deutschland ehrenamtlich für Flüchtlinge engagieren, hat die Bundesregierung ein Sonderprogramm im Rahmen des BFD mit bis zu 10.000 neuen Stellen gestartet. Seit dem 01.12.2015 steht der BFD mit Flüchtlingsbezug zusätzlich auch Asylberechtigten sowie Asylbewerberinnen und Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive offen. Flüchtlinge haben zudem die Möglichkeit, einen BFD auch in den regulären Bereichen abzuleisten – z.B. in einem Pflegeheim, Mehrgenerationenhaus oder Sportverein.

Das Sonderprogramm „BFD mit Flüchtlingsbezug“ ist durch eine Änderung des BFDG (§ 18) ermöglicht worden und bis zum 31.12.2018 befristet. Dafür stehen 50 Mio. € in 2016 zur Verfügung. Vorbehaltlich der Wirksamkeit der Haushaltsgesetze der entsprechenden Haushaltsjahre werden dafür in 2017 35 Mio. € und in 2018 40 Mio. € zusätzlich zur Verfügung stehen.

Die Plätze werden jeweils zur Hälfte von der Zentralstelle des Bundesamts für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) und den verbandlichen Zentralstellen vergeben und verwaltet. Das BAFzA-Kontingent von 5.000 BFD-Vereinbarungen mit Flüchtlingsbezug wird nach dem „Königsteiner Schlüssel“[626] auf die verschiedenen Bundesländer verteilt. Daran sollen sich auch die verbandlichen Zentralstellen bei der regionalen Unterverteilung ihrer Plätze orientieren.

Zum Stichtag 19.10.2016 waren von etatmäßig maximal bis zu 10.000 finanzierbaren Plätzen mit Flüchtlingsbezug insgesamt 5.213 Plätze belegt, davon wiederum 1.692 oder gut 32 Prozent mit Asylbewerbern (die nach dem BFDG nicht aus sicheren Herkunftsländern kommen dürfen).

Die Beauftragte begrüßt, dass das Sonderkontingent zu rd. einem Drittel auch von geflüchteten Menschen beansprucht wird. Sie sieht in der Teilhabe von Flüchtlingen am BFD eine wertvolle Möglichkeit, Teilhabe zu ermöglichen und Integration zu beschleunigen.

Damit auch Migrantenorganisationen, die im Berichtszeitraum wichtige erste Ansprechpartner für Flüchtlinge waren, in angemessenem Maße am BFD teilhaben

[626] Der Königsteiner Schlüssel regelt die Aufteilung des Länderanteils bei gemeinsamen Finanzierungen. Er wird vor allem für die Aufteilung des Anteils der Länder an bestimmten Zuschüssen angewandt. Die Bezeichnung geht zurück auf das Königsteiner Staatsabkommen der Länder von 1949, mit dem dieser Schlüssel zur Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen eingeführt worden ist. Der Schlüssel wird von der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz jährlich neu berechnet.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

können, fördert die Beauftragte ein Modellprojekt zur interkulturellen Öffnung des BFD. Projektträger ist die Türkische Gemeinde in Deutschland e.V. (TGD).

Das vom BMFSFJ aufgesetzte Sonderkontingent mit Flüchtlingsbezug soll – wie bereits ausgeführt – mit einem Umfang von bis zu 10.000 Stellen bis zum 31.12.2018 angeboten werden. Die dort eingesetzten Freiwilligen sind entweder Flüchtlinge und/oder werden in der Arbeit mit Flüchtlingen eingesetzt. Das BMFSFJ hat für muslimische Verbände und Migrantenorganisationen als wichtige erste Anlaufstellen für Flüchtlinge aus dem Sonderkontingent heraus ein geschütztes Kontingent von bis zu 110 Stellen zur Verfügung gestellt. Beiden Akteuren der Integrationsarbeit wird damit erstmalig der eigenständige Zugang zum BFD ermöglicht.

Durch das Modellprojekt soll eine systematische interkulturelle Öffnung des BFD stattfinden, indem die Regelkontingente an neue Partner außerhalb der etablierten Träger verteilt werden. Deshalb wird die TGD in ihren Partner- und Mitgliedsorganisationen, die eng in die Flüchtlingsarbeit eingebunden sind, 80 BFD-Stellen im Projektzeitraum anbieten und sie bei allen relevanten Fragen begleiten, damit es zu einer höheren Beteiligung von Menschen mit Migrationsgeschichte wie auch zur interkulturellen Öffnung des BFD kommen kann.

Mit der Besetzung der Stellen des geschützten Kontingents durch Personen mit Einwanderungsgeschichte oder durch Flüchtlinge sollen die interkulturelle Öffnung des BFD und eine erhöhte Beteiligung von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte am BFD insgesamt ermöglicht werden.

Die Jugendfreiwilligendienste bergen aufgrund der langbewährten Mischung aus persönlicher Orientierungsphase, Bildungsjahr im außerschulischen Lernsetting, angeleiteter Erprobung in Situationen des Arbeitslebens und Übungsfeld für demokratische Mitbestimmung ein besonderes Potential für die Bildungs- und Lebensbiografie von jungen Menschen. Sie können somit auch bei jungen geflüchteten Menschen wichtige Integrationshilfe leisten. Das BMFSFJ hat den Trägern von Jugendfreiwilligendiensten ab März 2016 im Kontext der Regelförderung Handlungsspielräume und Flexibilisierungsmöglichkeiten eröffnet, um jungen geflüchteten Menschen den Zugang zu einem Jugendfreiwilligendienst zu erleichtern. Träger die junge geflüchtete Menschen in einem Jugendfreiwilligendienst betreuen, können aufgrund des besonderen Förderbedarfes vom BMFSFJ auf Antrag bis zu 100 € pro Kopf und Monat zusätzlich für die pädagogische Betreuung erhalten. Im FSJ/FÖJ-Jahrgang 2016/2017 haben die Träger und Einsatzstelle erstmals gezielt Maßnahmen ergriffen, um interessierte geflüchtete Menschen im Alter zwischen 19 bis 26 Jahren für ein Freiwilliges Soziales – oder Freiwilliges Ökologisches Jahr zu gewinnen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Der Landesjugendring Brandenburg wird mit Unterstützung durch Fördermittel des BMFSFJ von Juli 2016 bis Ende Juni 2018 ein Projekt mit dem Arbeitstitel „Freiwilligendienste mit Flüchtlingsbezug“ durchführen. Damit interessierte Träger von Jugend-Freiwilligendiensten sich austauschen – und gemeinsame Aktionen planen können, soll u. a. ein bundesweites Netzwerk initiiert werden, in dem auch Migrantenjugendselbsthilfeorganisationen und Selbsthilfeorganisationen junger geflüchteter Menschen mitwirken können.

5.1.1.3 Daten zum freiwilligen Engagement

Der Deutsche Freiwilligensurvey (FWS) stellt die wesentliche Grundlage der Sozialberichterstattung zum freiwilligen Engagement in Deutschland dar. Im Jahr 1999 zum ersten Mal durchgeführt, wird der Freiwilligensurvey seitdem in fünfjährlichem Abstand wiederholt (2004, 2009). Die Befragung der vierten Welle erfolgte im Jahr 2014.[627] Der Fragenkatalog des Freiwilligensurveys wurde 2014 erweitert. Zudem wurde das Erhebungskonzept des Freiwilligensurveys in zwei wichtigen Aspekten ausgebaut: (a) Der Einbezug von Menschen mit Migrationshintergrund wurde durch den Einsatz fremdsprachiger Interviews verbessert und (b) bei der Stichprobenziehung wurden neben Festnetztelefonanschlüssen erstmals auch Mobilfunknummern berücksichtigt. Für die Datenanalyse wurden alle Tätigkeitsangaben der Engagierten anhand eines für den Freiwilligensurvey 2014 entwickelten Kriterienkatalogs geprüft, um jene Tätigkeiten auszuschließen, bei denen es sich nicht um freiwilliges Engagement handelt.[628]

Der Freiwilligensurvey liefert damit erstmals Erkenntnisse zum Freiwilligenengagement und zu informellen Unterstützungsleistungen von Personen mit Migrationshintergrund. Im Freiwilligensurvey 2014 wurden nicht nur deutschsprachige Interviews geführt, sondern auch Interviews in Russisch, Türkisch, Polnisch, Arabisch und Englisch. Insgesamt wurden 705 fremdsprachige Interviews geführt. So konnte der Einbezug von

---

[627] Die nachfolgenden Inhalte stammen überwiegend aus der folgenden Veröffentlichung: Simonson, J., Vogel, C. & Tesch-Römer, C. (Hrsg.) (2017). Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014.Wiesbaden: Springer VS. http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-658-12644-5.

[628] Simonson, Ziegelmann, Vogel & Tesch-Römer: Zentrale Ergebnisse des Deutschen Freiwilligensurveys 2014 (2016) S. 21. In: Simonson, J., Vogel, C. & Tesch-Römer, C. (Hrsg.) Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Wiesbaden: Springer VS. http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-658-12644-5.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Menschen mit Migrationshintergrund verbessert werden.[629] In den Erhebungsjahren 1999, 2004 und 2009 waren keine fremdsprachigen Interviews geführt worden. Personen mit Migrationshintergrund waren daher stärker unterrepräsentiert gewesen. An der Erhebung des Freiwilligensurveys 2014 haben 4.984 Personen mit Migrationshintergrund teilgenommen, das entspricht einem ungewichteten Anteil von 17,4 %. Von ihnen berichteten 2.686 eine eigene Zuwanderungserfahrung (9,4 %). Zum Vergleich: Im Freiwilligensurvey 2009 hatten 1.615 Teilnehmerinnen und Teilnehmer einen Migrationshintergrund mit eigener Zuwanderungserfahrung. Dies entspricht einem Anteil von 8,1 % der Stichprobe des Freiwilligensurveys 2009. Zum Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund insgesamt liegen für den Freiwilligensurvey 2009 sowie für die vorangegangenen Wellen keine dem Freiwilligensurvey 2014 vergleichbaren Informationen vor.[630]

Die Kernaussagen des Freiwilligensurveys können wie folgt dargestellt werden: Die Anteile freiwillig Engagierter sind bei Menschen mit und ohne Migrationshintergrund unterschiedlich. Allerdings ist bei Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland geboren sind und die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, der Anteil der Engagierten mit 43,2 % ähnlich hoch wie bei jenen ohne Migrationshintergrund (46,8 %). Dagegen ist der Anteil der Engagierten unter den Menschen mit Migrationshintergrund, die zwar in Deutschland geboren sind, aber nicht die deutsche Staatsangehörigkeit haben, deutlich geringer (31,1 %). Am geringsten ist der Anteil der Engagierten bei Personen mit eigener Migrationserfahrung (mit deutscher Staatsangehörigkeit: 26,4 %; ohne deutsche Staatsangehörigkeit: 21,7 %).

Unterschiede im Anteil Engagierter zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund sind nur zu geringen Teilen auf Unterschiede hinsichtlich Alter, Bildung und Einkommen zurückzuführen. Vergleicht man die Menschen mit Migrationshintergrund mit jenen ohne Migrationshintergrund und berücksichtigt dabei Unterschiede in der Lebenssituation (z.B. Alter, Bildung, Einkommen), so bleiben die gefundenen Gruppenunterschiede bezüglich des freiwilligen Engagements stabil.

Offensichtlich sind prägende Erfahrungen in Kindheit und Jugend, die sich bei Personen mit und ohne eigene Migrationserfahrung unterscheiden, von erheblicher Bedeutung für das freiwillige Engagement. Auch die Staatsangehörigkeit ist bedeutsam. Beide Merkmale

---

[629] Simonson, Hameister & Vogel: Daten und Methoden des Deutschen Freiwilligensurveys (2016), S. 51. Simonson, J., Vogel, C. & Tesch-Römer, C. (Hrsg.) Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Wiesbaden: Springer VS. http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-658-12644-5.

[630] Ebd. S. 72.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

tragen zur Vorhersage des Engagements bei, auch wenn Unterschiede in der sozioökonomischen Situation berücksichtigt werden.

Die Engagementbereitschaft ist bei Menschen mit Migrationshintergrund größer als bei Deutschen ohne Migrationshintergrund. 13,6 % der Menschen mit Migrationshintergrund sind „sicher bereit“, sich künftig zu engagieren, im Vergleich zu 10,8 % ohne Migrationshintergrund. Menschen mit Migrationshintergrund sind darüber hinaus wesentlich häufiger bereit, sich künftig vielleicht zu engagieren (54,5 % im Vergleich zu 45 % bei Personen ohne Migrationshintergrund).[631]

Obwohl sich Engagierte mit Migrationshintergrund in ähnlichen Bereichen betätigen wie Engagierte ohne Migrationshintergrund, haben sie anteilig seltener eine Leitungsfunktion im freiwilligen Engagement.[632] Besonders gering ist der Anteil Engagierter mit Leitungs- oder Vorstandsfunktion bei den in Deutschland geborenen Personen, die keine deutsche Staatsangehörigkeit haben.

Im Freiwilligensurvey werden die Personen, die sich bürgerschaftlich engagieren, unter anderem gefragt: „Haben Sie eine Leitungs- oder Vorstandsposition?“

Im Jahr 2014 hatten insgesamt 27,5 Prozent der Engagierten eine Leitungs- oder Vorstandsposition inne, dieser Anteil liegt etwas niedriger als in den Erhebungswellen 2004 (mit 35,2 Prozent) und 2009 (mit 32,1 Prozent).[633] Personen mit Migrationshintergrund geben im Freiwilligensurvey 2014 mit 21,0 Prozent zu einem etwas niedrigeren Anteil an, eine solche Position zu bekleiden, als Personen ohne Migrationshintergrund mit 28,7 Prozent.[634]

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

---

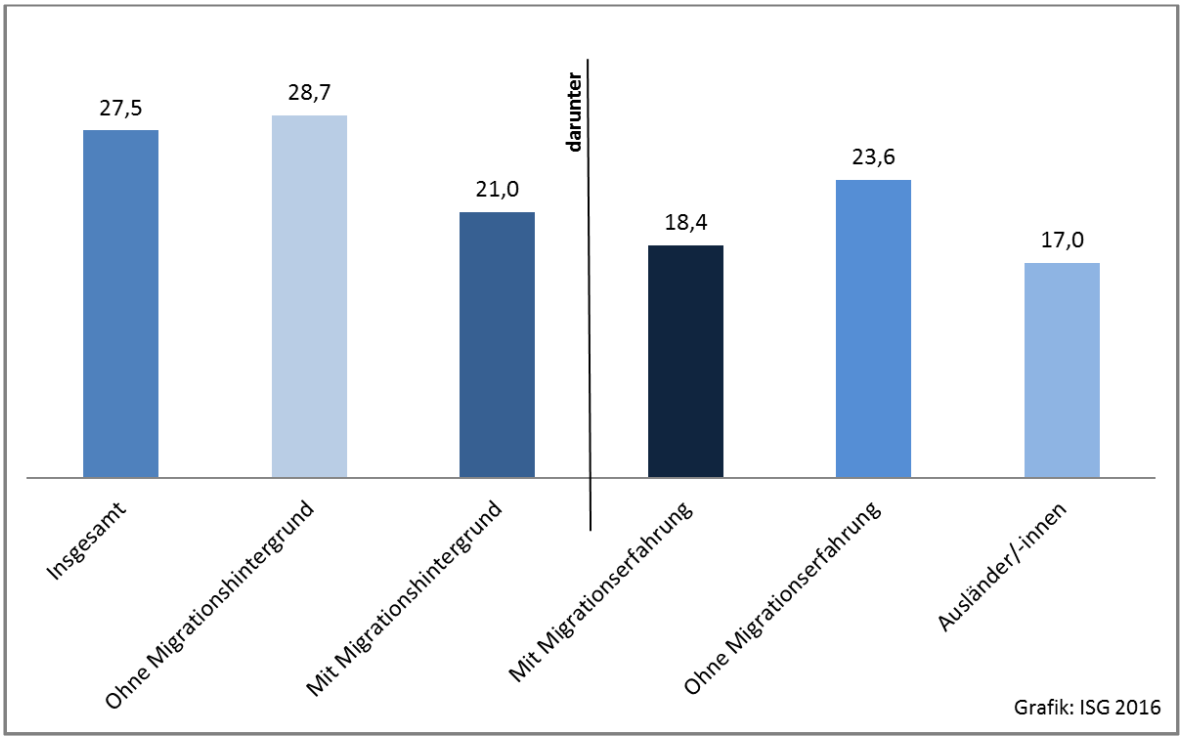
631 Vogel, Simonson & Tesch-Römer: Freiwilliges Engagement und informelle Unterstützungsleistungen von Personen mit Migrationshintergrund (2016) S. 601. In: Simonson, J., Vogel, C. & Tesch-Römer, C. (Hrsg.) Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Wiesbaden: Springer VS. http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-658-12644-5.

632 Ebd. S. 622

633 Hagen & Simonson: Inhaltliche Ausgestaltung und Leitungsfunktionen im freiwilligen Engagement (2017) S. 315; In: Simonson, J., Vogel, C. & Tesch-Römer, C. (Hrsg.) Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014 (S. 299-331). Wiesbaden: Springer VS.

634 Ein Zeitreihenvergleich mit früheren Erhebungswellen ist in Bezug auf den Migrationshintergrund nur eingeschränkt möglich, da 2004 und 2009 nicht alle Informationen erhoben wurden, die notwendig sind, um die 2014 verwendete Differenzierung nach dem Konzept des Statistischen Bundesamtes abzubilden.

Abbildung 28: Leitungsfunktionen



Quelle: Freiwilligensurvey 2014; Auswertung des ISG (gewichtet)

Die Unterschiede zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen nach Art des Migrationshintergrunds sind bezüglich der informellen Unterstützungsleistungen[635] geringer als bezüglich des freiwilligen Engagements. Menschen mit Migrationshintergrund leisten im Vergleich zu Menschen ohne Migrationshintergrund zu etwas höheren Anteilen Betreuung nicht eigener Kinder, zu etwas geringeren Anteilen instrumentelle Hilfen[636] und

[635] Simonson, Vogel, Ziegelmann & Tesch-Römer: Einleitung: Freiwilliges Engagement in Deutschland (2016), S. 38: Informelle Unterstützungsleistungen für Nachbarinnen und Nachbarn, Freundinnen und Freunde, sowie Bekannte und Andere werden anders als das freiwillige Engagement in der Regel nicht öffentlich erbracht und richten sich häufig an Personen aus dem sozialen Nahraum (Evers & Olk 1996: 22ff.). Im Freiwilligensurvey werden informelle Unterstützungsleistungen als Form gemeinschaftlicher Aktivität und zivilgesellschaftlichen Handelns betrachtet. Sie sind in der Regel weniger formal organisiert als freiwilliges Engagement und lassen sich von diesem zusätzlich durch ihren privaten, nicht-öffentlichen Charakter ab grenzen; allerdings ist die Abgrenzung nicht immer ganz trennscharf (vgl. Schmid & Buhr 2011).

[636] Vogel & Tesch-Römer: Informelle Unterstützung außerhalb des Engagements: Instrumentelle Hilfen, Kinderbetreuung und Pflege im sozialen Nahraum, 2016, S. 256 *Instrumentelle Hilfen: Wenn wir von instrumentellen Hilfen außerhalb des eigenen Haushaltes sprechen, meinen wir konkrete Hilfestellungen und praktische Unterstützung im Alltag, zum Beispiel bei Besorgungen für die alleinerziehende Nachbarin, die kein eigenes Auto hat, oder für den älteren Nachbarn, der Schwierigkeiten beim Gehen hat. Auch kleinere Arbeiten im Haushalt, etwa das Auswechseln einer*

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

zu etwa gleichen Anteilen Pflege und Betreuung im außerfamiliären sozialen Nahraum.

5.1.1.4 Zweiter Engagementbericht der Bundesregierung

Die Bundesregierung ist aufgefordert[637] in jeder Legislaturperiode einen wissenschaftlichen Bericht einer unabhängigen Sachverständigenkommission mit Stellungnahme der Bundesregierung vorzulegen, der auf einen Schwerpunkt konzentriert die Entwicklung des Engagements in Deutschland darstellt. Dementsprechend beauftragte das BMFSFJ im Jahr 2013 eine Sachverständigenkommission mit der Erstellung des Zweiten Engagementberichts für die 18. Legislaturperiode. Die 10 Sachverständigen sollen eine Bestandsaufnahme zur Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland erarbeiten – mit dem Schwerpunkt „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“.

Der Schwerpunkt des Berichts soll aufzeigen, welchen Beitrag freiwilliges und bürgerschaftliches Engagement zur Bewältigung des demografischen Wandels leistet und wie dieses Engagement vor Ort gestärkt werden kann. Die Ausgangsfrage ist: Welche Impulse für das Miteinander in der Gemeinde kann bürgerschaftliches Engagement geben und welche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen sind hierfür förderlich?

Der Sachverständigenkommission des Zweiten Engagementberichts unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Thomas Klie gehören zehn Wissenschaftler an.[638]

Im Ersten Engagementbericht der Bundesregierung wurde der Themenbereich „Migration und Menschen mit Einwanderungsgeschichte“ nicht ausreichend berücksichtigt. Die Beauftragte erwartet, dass der Zweite Engagementbericht nach den Erkenntnissen des Freiwilligensurveys 2014 zum freiwilligen Engagement von Personen mit Migrationshintergrund diese Personengruppe besonders in den Fokus nehmen wird.

Glühbirne oder das Einrichten des Internetzugangs zählen zu informellen Unterstützungsleistungen im sozialen Nahraum, wenn sie privat und unentgeltlich erbracht werden.

[637] Beschluss des Deutschen Bundestages vom 19. März 2009, BT-Drs. 16/11774.

[638] Prof. Dr. Thomas Klie, Evangelische Hochschule, Freiburg i.Br. (Vorsitz); Prof. Dr. Michael Hüther, Direktor Institut der deutschen Wirtschaft, Köln (stellv. Vorsitz); Prof. Dr. Daniela Birkenfeld, Stadträtin, Frankfurt am Main; Prof. Dr. Peter Dehne, Hochschule Neubrandenburg; Prof. Dr. Adalbert Evers, Justus-Liebig-Universität, Gießen; Prof. Dr. Brigitte Geißel, Goethe-Universität, Frankfurt am Main; Prof. Dr. Renate Köcher, Geschäftsführerin des Instituts für Demoskopie Allensbach; Prof. Dr. Tilman Mayer, Präsident der Deutschen Gesellschaft für Demografie, Bonn; Prof. Dr. Doris Rosenkranz, Georg-Simon-Ohm-Hochschule, Nürnberg; Prof. Dr. Martina Wegner, Hochschule für angewandte Wissenschaften, München.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

5.1.2 Politische Partizipation

Die politische Teilhabe umfasst alle Bereiche der Bürgerbeteiligung an demokratischen Prozessen der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Dies reicht von der Mitgliedschaft in Parteien über die Beteiligung an den Kommunalwahlen, den Landtagswahlen, den Bundestagswahlen, den Wahlen zum Europaparlament bis hin zu lokalen Bürgerbeteiligungen.

Träger des aktiven und passiven Wahlrechts für Landtags- und Bundestagswahlen sind nur deutsche Staatsangehörige. An Kommunalwahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament können neben deutschen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern gemäß Art. 22 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) seit 1994 auch in Deutschland wohnhafte EU-Bürgerinnen und -Bürger aktiv und passiv teilnehmen.

Menschen mit Migrationshintergrund können sich in politischen Parteien engagieren und dort Ämter ausüben. Mit deutscher Staatsangehörigkeit können sie wählen und sich zu Wahlen aufstellen lassen. Die gewählten Ausländerbeiräte bzw. Integrationsbeiräte der Gemeinden und die benannten Gremien zu Integrationsfragen auf Landesebene vermitteln darüber hinaus Möglichkeiten der politischen Mitwirkung unabhängig von der Staatsangehörigkeit.

Die politischen Teilhabechancen von Personen mit Migrationshintergrund sind bei Weitem nicht ausgeschöpft. Deutsche mit Migrationshintergrund sind in den Parteien und Parlamenten auf allen föderalen Ebenen unterrepräsentiert.[639]

Im Berichtszeitraum hat die Beauftragte deshalb gemeinsam mit der Friedrich-Ebert-Stiftung im Rahmen des Themenjahrs „Teil haben – Teil sein“ der Beauftragten eine Fachtagung ausgerichtet. Es handelte sich um eine von mehreren Veranstaltungen, bei denen über Wege nachgedacht werden sollte, wie mehr Teilhabe eröffnet und Diskriminierungen in der Einwanderungsgesellschaft abgebaut werden können. Die Tagung richtete den Blick auf die politische Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern mit Einwanderungsgeschichte – seien sie schon in der zweiten oder dritten Generation in Deutschland oder erst vor Kurzem eingewandert. Dabei wurde darüber nachgedacht, welche Unterschiede in den politischen Teilhabemöglichkeiten bestehen und ob diese änderungsbedürftig sind, wie politische Repräsentation in der heterogenen Einwanderungsgesellschaft hergestellt werden kann, welche erfolgreichen Praxisprojekte politische Partizipation verbessert haben und welche Rahmenbedingungen im o.g. Interesse einer gleichberechtigten Teilhabe aller herrschen müssen. Die Dokumentation

[639] Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel VII 4.5 und VII 4.6.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

der Ergebnisse der Tagung ist auf den Internetseiten der Friedrich-Ebert-Stiftung zu finden.

Die Beauftragte wirbt für den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft, wenn die Einbürgerungsvoraussetzungen vorliegen. Nur so kann volle politische Teilhabe erreicht werden. Das gilt in besonderem Maße für Personen, die keinen Anspruch auf die doppelte Staatsangehörigkeit haben. Insofern war die weitgehende Abschaffung der Optionspflicht und damit die Akzeptanz der doppelten Staatsangehörigkeit für in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder von Einwanderern ein wichtiger Schritt zu mehr politischer Teilhabe.

5.1.2.1 Integrationsbeiräte/Ausländerbeiräte der Kommunen

Für Menschen mit Migrationshintergrund ohne deutsche Staatsangehörigkeit sind auf der kommunalen Ebene die gewählten Integrationsbeiräte/Ausländerbeiräte und -vertretungen von Bedeutung, die seit den 1970er-Jahren geschaffen wurden. 400 dieser Räte aus 13 Bundesländern haben sich über ihre Landesvereinigungen zum Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat (früher: Bundesausländerbeirat) zusammengeschlossen. Neben den in Deutschland wohnhaften ausländischen Staatsangehörigen sind vielerorts auch Einwohnerinnen und Einwohner mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit berechtigt, an den Wahlen der Beiräte teilzunehmen. Die letzte Wahl fand im März 2015 statt.

Die Beiräte sind zwar die einzigen demokratisch legitimierten Gremien von Einwohnerinnen und Einwohnern mit ausländischer Staatsangehörigkeit, aber sie erhielten im Laufe der Jahre aufgrund ihrer ausschließlich beratenden Kompetenzen immer weniger Rückhalt in der ausländischen Wahlbevölkerung.

Dies spiegelt sich in der Wahlbeteiligung wider, die sowohl im Laufe der Jahre als auch zwischen den Gemeinden sehr unterschiedlich ist und oft unter 5 % und selten über 20 % liegt.

Die Integrationsbeiräte erarbeiten Handreichungen und Expertisen etwa gegen rechte Gewalt, fungieren als Gesprächspartner der Stadträte und sind damit eine wichtige Stimme der Migrantinnen und Migranten. Die Beiräte organisieren darüber hinaus politische und kulturelle Veranstaltungen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

5.1.2.2 Beratende Gremien auf Länderebene

Seit dem Jahr 2002 wurden in fast allen Bundesländern Migrations- oder Integrationsräte der Länder einberufen. Die Zusammensetzung, die Bezeichnung und die Zuständigkeiten sind in den Bundesländern sehr uneinheitlich. Die Mitglieder werden von den Landesregierungen berufen oder – wie in Berlin – von Vertreterinnen und Vertretern der Migrantenorganisationen gewählt und haben die Aufgabe eines Beratungsgremiums. Sie stellen einen institutionalisierten Dialog zwischen der jeweiligen Landesregierung, den Verbänden, Gewerkschaften und weiteren nicht staatlichen Organisationen und Repräsentantinnen und Repräsentanten von Einwanderern dar. Ihre Aufgabe sehen sie vor allem darin, Integration als Querschnittsaufgabe zu verankern.

Sie bringen als Gremien der Interessenvertretung die Sicht, das Wissen und die Erfahrung von Migrantinnen und Migranten in die Integrationspolitik und die Integrationsarbeit ein und leisten auf rein ehrenamtlicher Basis wichtige und wertvolle Arbeit für die gemeinsame Gestaltung der Integrationsprozesse vor Ort.

Die Mitbestimmungsmöglichkeiten in den Ländern sind sehr unterschiedlich gefasst. Zu den Aufgaben des Landesverbands der kommunalen Migrantenvertretungen in Baden-Württemberg (LAKA) etwa gehören insbesondere die überörtliche Geltendmachung von Migranteninteressen, die Mitwirkung bei der politischen Meinungs- und Willensbildung der Migrantinnen und Migranten sowie die Erarbeitung von Stellungnahmen zu politischen Themen. Die LAKA unterstützt die Bildung neuer Migrantenvertretungen und betreibt die Fortbildung der Mitglieder der örtlichen Migrantenvertretungen. Schließlich möchte man den Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen den Migrantenvertretungen anregen.

In der Satzung des Bremer Rats für Integration hingegen sind konkrete Mitwirkungsrechte aufgeführt. Danach bezieht die Senatskanzlei den Bremer Rat für Integration in die Planung von Maßnahmen, die die Integration von Migrantinnen und Migranten betreffen, rechtzeitig ein, damit er Gelegenheit hat, Empfehlungen vorzubereiten und auszusprechen. Der Bremer Rat für Integration ist berechtigt, den zuständigen parlamentarischen Gremien Vorschläge, Empfehlungen und Stellungnahmen vorzulegen. Die Senatskanzlei hört den Bremer Rat für Integration vor der Verabschiedung von Gesetzen, Richtlinien, Konzepten und Programmen, die Fragen der Integration berühren, an.

5.1.2.3 Wissenschaftliche Daten

Zum Wahlverhalten von Menschen mit Einwanderungsgeschichte wurden im Berichtszeitraum keine neuen Daten veröffentlicht. Es kann daher auf die ausführliche

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Darstellung im 10. Lagebericht verwiesen werden.[640] Dort finden sich detaillierte Ausführungen zu den Fragen der Wahlberechtigung und Wahlbeteiligung, zur Parteineigung, zur politischen Teilhabe von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen sowie der Repräsentanz von Personen mit Migrationshintergrund in den Parlamenten.

Für die Bundestagswahl im Herbst 2017 wird es voraussichtlich neue wissenschaftliche Daten geben.

Erstmals wird das Wahlverhalten von Bürgerinnen und Bürgern mit Einwanderungsgeschichten untersucht. Zur Bundestagswahl im Herbst 2017 werden zwei Politikwissenschaftler der Universitäten Duisburg-Essen (UDE) und Köln russlanddeutsche Aussiedler und eingebürgerte Türkinnen und Türken sowie deren Kinder befragen. Die rund 1,3 Mio. türkeistämmigen Deutschen und die etwa 2,4 Mio. russlanddeutschen Spätaussiedler mit deutscher Staatsangehörigkeit und deren Nachkommen stellen die beiden stärksten Migrantengruppen dar. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziert das Vorhaben für drei Jahre mit 730.000 €.

Davon ausgehend, dass die fast 9 Mio. Wahlberechtigten mit Migrationshintergrund politisch teilweise ganz anders sozialisiert seien, wollen die Wissenschaftler Achim Goerres (UDE) und Dennis C. Spies (Köln) herausfinden, ob ihre Herkunft in irgendeiner Weise ihr Wahlverhalten beeinflusst und ob sich dieses Wahlverhalten von dem der Wählerinnen und Wähler ohne Migrationshintergrund unterscheidet und für wen sie an die Urnen gehen.

Bei ihrer repräsentativen Studie geht es den Politologen etwa darum, ob die Befragten wählen gehen, was sie von den Spitzenpolitikern halten, wie ihr Vertrauen in Parteien, das politische und das Rechtssystem ist. Ebenso werde eruiert, welche Themen ihnen wichtig sind und ob sie sich selbst sozial oder politisch engagieren. Damit wollen die Wissenschaftler klären, ob es ein migrantenspezifisches Wahlverhalten gibt.

Erste Ergebnisse der persönlichen Befragung zur Bundestagswahl 2017 sollen im Januar 2018 vorliegen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

[640] Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel VII 4.4. bis VII 4.7.

5.1.3 Politische Teilhabe fördern

Wie bereits im letzten Lagebericht von der Beauftragten kritisiert, ist die politische Teilhabe von Migrantinnen und Migranten als Mitglieder in politischen Parteien, als Wählerinnen und Wähler sowie als Abgeordnete in den Parlamenten bislang nicht ausreichend erfasst. Wünschenswert sind weitere Daten und qualitative Studien zur politischen Teilhabe. Diese fehlen insbesondere für die kommunale Ebene sowie für die Länderparlamente. Zur Verbesserung der Datenlage wäre mehr Forschung auf diesem Feld notwendig. Möglicherweise wird die Bundestagswahl im Jahr 2017 in diesem Feld zu einem Erkenntnisgewinn führen.

Deutlich wird aber schon aufgrund der vorliegenden Informationen, dass Menschen mit Migrationshintergrund nicht ausreichend in den Parteien und Parlamenten repräsentiert sind und ihre Wahlbeteiligung nicht ihrem Bevölkerungsanteil entspricht. Die politischen Parteien sind daher aufgerufen, aktiv um Mitglieder mit Migrationshintergrund zu werben und ihnen gleiche Chancen einzuräumen. Insbesondere die Unionsbürgerinnen und -bürger sind ein weitgehend unberücksichtigtes Potenzial bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen.

Eine weitere Herausforderung liegt nach wie vor darin, mehr Wählerinnen und Wähler mit Migrationshintergrund für die Beteiligung an Wahlen zu gewinnen. Wie viele Migrantinnen und Migranten tatsächlich wählen gehen und welche Parteien sie präferieren, wird erst dann in zuverlässiger Weise erfasst werden können, wenn der Migrationshintergrund als fester Bestandteil zum Standardrepertoire der allgemeinen Wahl- und Umfrageforschung gehört und damit ähnlich wie die Merkmale „Geschlecht“ und „Alter“ zum Gegenstand der Wahlforschung wird.

5.2 Ausblick

Die Beauftragte würdigt das ehrenamtliche Engagement vieler Menschen mit und ohne Einwanderungsgeschichte für die Flüchtlinge, die im Berichtszeitraum nach Deutschland gekommen sind. Um das Ehrenamt zu entlasten und die Engagementbereitschaft zu erhalten, sollte aus Sicht der Beauftragten das Ehrenamt tragende Hauptamt unterstützt und finanziell gestärkt werden.

Um das ungenutzte Engagementpotenzial von Menschen mit Einwanderungsgeschichte stärker zu aktivieren, sollten – wie beim BFD – eigene Kontingente bzw. Zugangsmöglichkeiten geschaffen werden, die die interkulturelle Öffnung der bestehenden Angebote ermöglichen bzw. ausbauen.

Letztlich muss die Datenbasis sowohl für den Bereich des ehrenamtlichen Engagements

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

als auch des politischen Engagements von Menschen mit Einwanderungsgeschichte deutlich verbessert werden.

6 Sport

Der Sport kann eine wichtige Rolle bei der Integration spielen. In der Sportsoziologie wird dabei zwischen Integration *im* Sport und Integration *durch* Sport unterschieden. Ersteres bezeichnet die Aufnahme von Menschen mit einer familiären Einwanderungsbiografie in die Angebote des organisierten Sports, Letzteres die sozialintegrativen Effekte des Sports in die Gesellschaft.[641]

Auch für die Bundesregierung ist Sport ein wichtiges Mittel der Integrationspolitik. Im Nationalen Aktionsplan Integration gab es ein eigenes Dialogforum Sport. Im Bericht des Dialogforums heißt es hierzu: „Bewegung, Spiel und Sport fördern Begegnungen von Menschen unterschiedlicher sozialer, kultureller und ethnischer Herkunft. Sie tragen maßgeblich dazu bei, Berührungsängste zu überwinden oder gar nicht erst entstehen zu lassen – ganz gleich, ob im Training oder im Wettkampf, im Breiten- oder im Spitzensport. Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Verständigung und gleichberechtigten Teilhabe von Menschen, unabhängig von Herkunft, Nationalität, Sprache, Kultur und Religion. Dies gilt umso mehr, als Teamgeist, Fair Play und Regelakzeptanz im Sport international anerkannt und praktiziert werden.“[642]

Integration *im* Sport und *durch* Sport findet aber nicht automatisch statt. Vielmehr muss die Integration im und durch Sport gezielt gefördert werden. Insbesondere die Vielzahl der in Verbänden und Vereinen ehrenamtlich Engagierten müssen bei ihrer wichtigen Arbeit unterstützt werden. Wichtig ist ein gemeinsames Vorgehen von Politik, Sportverbänden und -vereinen sowie anderen nicht staatlichen Akteuren – wie etwa Migrantenorganisationen oder Wohlfahrtsverbänden –, um die Integrationspotenziale des Sports gezielt zu fördern und zu aktivieren. Ansonsten kann der Sport auch zur Verfestigung von separierenden Strukturen und Vorurteilen beitragen.

Auch gewaltsame Auseinandersetzungen können mit dem Sport verbunden sein. Dabei werden zum Teil ethnische und religiöse Konflikte aus anderen Ländern auf die Sportplätze in Deutschland übertragen. Im Berichtszeitraum wurde vereinzelt über tätliche

---

641 Vgl. Burrmann, Ulrike: Integration aus (sport-)soziologischer Perspektive. In: Deutscher Olympischer Sportbund (Hrsg.): Expertise „Diversität, Inklusion, Integration und Interkulturalität – Leitbegriffe der Politik, sportwissenschaftliche Diskurse und Empfehlung für den DOSB und die dsj“. Frankfurt am Main 2014, S. 21-27.

642 Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin 2012, S. 247.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Auseinandersetzungen von Spielern mit arabischem Migrationshintergrund in Fußballspielen mit Beteiligung von jüdischen Sportvereinen berichtet – wohl auch eine Folge des Nahostkonflikts zwischen Israel und Palästina. So kam es im Berliner Amateurfußball allein in der Saison 2015 / 2016 in der Kreisklasse C zu zwei antisemitischen Vorfällen bei Spielen von TuS Makkabi Berlin, die auch eine direkte Anspielung auf die sog. „Messer-Intifada“ – die Messerattacken auf Juden in Israel – beinhalteten.[643] Dies nahm der Sportausschuss des Deutschen Bundestags zum Anlass, das Thema „Ethnische Konflikte im Fußball“ auf die Tagesordnung der 47. Sitzung am 13.04.2016 zu setzen. In der Ausschusssitzung wurde deutlich, dass solche Vorkommnisse eine absolute Ausnahme darstellen. So berichtete der 1. Vizepräsident des Deutschen Fußball-Bundes (DFB), Dr. Rainer Koch, dass über 99 % aller Spiele störungsfrei verlaufen. Lediglich in 0,04 % der Spiele kam es in der abgelaufenen Saison zu einem Spielabbruch wegen gewalttätiger Konflikte.[644] Dennoch bestand im Sportausschuss Einigkeit, dass jeder einzelne Vorfall einer zu viel ist.

Auch rechtsextremistische und rassistische Vorfälle sind im Sport zu verzeichnen. Im Berichtszeitraum hat der Fall des FC Ostelbien Dornburg viel mediale Aufmerksamkeit erregt. Der Verein wurde vor fünf Jahren von Rechtsextremisten gegründet und hat seine Teilnahme am Spielbetrieb 2011 vor Gericht eingeklagt. Rund 15 dem Verfassungsschutz bekannte Rechtsextremisten sind in dem Verein organisiert. Aufgrund zahlreicher gewalttätiger und rassistischer Vorfälle in der Fußball-Kreisliga wurde der Verein im August 2015 aus dem Landessportbund Sachsen-Anhalt ausgeschlossen.[645] Der FC Ostelbien Dornburg stellt sicherlich einen Extremfall dar, aber der Versuch einer Unterwanderung von Sportvereinen durch Rechtsextremisten ist auch in anderen Fällen zu beobachten.[646]

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

---

[643] Vgl. Der Tagesspiegel, 20.10.2015: Schiedsrichter bestätigt Messer-Drohungen. Vgl. auch: Der Tagesspiegel, 31.08.2015: Fair-Play-Aktion wohl Auslöser für Massenschlägerei.

[644] Vgl. http://www.dfb.de/news/detail/saison-1516-9952-prozent-aller-fussballspiele-verliefen-stoerungsfrei-150063/.

[645] Vgl. die tageszeitung, 05.04.2015: Die Angstmacher. Vgl. auch: FAZnet, 07.08.2015: Rote Karte für Fußballverein von Rechtsextremisten. ZEIT ONLINE, 06.08.2015: Ein Fußballclub voller Neonazis.

[646] Vgl. Spiegel Online, 11.09.2014: Protest von Hamburger Amateur-Klub: Wir spielen nicht gegen Nazis. Vgl. auch: Welt Online, 30.06.2011: Werder Bremen schließt NPD-Funktionär Pühse aus.

6.1 Partizipation von Migrantinnen und Migranten im organisierten Sport

Der Sport erreicht weite Teile der Bevölkerung. Die über 90.000 Sportvereine in Deutschland haben rund 27,3 Mio. Mitgliedschaften.[647] Menschen mit Migrationshintergrund sind nach wie vor deutlich seltener Mitglieder in einem Sportverein als Menschen ohne Migrationshintergrund. Die vorliegenden empirischen Erkenntnisse zur Teilnahme von Sportlerinnen und Sportlern mit Migrationshintergrund am organisierten Sport verdeutlichen dies. So haben laut dem Sportentwicklungsbericht 2013 / 2014 insgesamt rund 1,7 Mio. Mitglieder in Sportvereinen einen Migrationshintergrund. Dies entspricht einem Anteil von 6,2 % an allen Sportvereinsmitgliedern.[648] Im Vergleich zum Sportentwicklungsbericht 2009 / 2010[649], in dem diese Daten zum letzten Mal erhoben wurden, bedeutet dies einen Rückgang um 33,8 %. Inwiefern der starke Rückgang auf die Erhebungsmethode zurückgeht, lässt sich hier nicht beurteilen.[650] Jedenfalls war zwischen dem Sportentwicklungsbericht 2007 / 2008 und dem Sportentwicklungsbericht 2009 / 2010 nur ein geringfügiger Rückgang von 2,8 Mio. auf 2,6 Mio. Sportvereinsmitglieder mit Migrationshintergrund zu verzeichnen.[651]

Der Anteil der Ehrenamtlichen mit Migrationshintergrund in Sportvereinen liegt laut dem Sportentwicklungsbericht 2013 / 2014 bei 2,3 %. Damit ist er seit der letzten Erhebung 2009 / 2010 um 46 % zurückgegangen. Dabei sind ehrenamtlich Aktive mit Einwanderungsbiografie auf der Ausführungsebene – also unter den Trainern und Übungsleitern sowie Schieds- und Kampfrichtern – noch deutlich stärker vertreten als auf der Vorstandsebene oder in den Gremien der Sportverbände.[652]

---

[647] Vgl. Deutscher Olympischer Sportbund: Bestandserhebung 2015. Frankfurt am Main 2016.

[648] Breuer, Christoph / Feiler, Svenja: Sportentwicklungsbericht 2013 / 2014 – Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland – Kurzfassung. Köln 2015, S. 22.

[649] Breuer, Christoph (Hrsg.): Sportentwicklungsbericht 2009/2010. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland. Köln 2010, S. 11.

[650] Beim Sportentwicklungsbericht handelt es sich um eine Vereinsbefragung, nicht um eine Mitgliederbefragung, d.h. eine Person im Verein gibt Auskunft über alle Mitglieder.

[651] Vgl. Breuer, Christoph (Hrsg.): Sportentwicklungsbericht 2007 / 2008. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland, Köln 2009, S. 79-108. Vgl. auch: Breuer, Christoph (Hrsg.): Sportentwicklungsbericht 2009 / 2010. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland. Köln 2010. S. 11. Zur Datengrundlage über Sportvereinsmitglieder mit Migrationshintergrund vgl.: Kleindienst-Cachay, Christa (et al.): Inklusion und Integration. Eine empirische Studie zur Integration von Migrantinnen und Migranten im organisierten Sport. Schorndorf 2012. S. 32-48.

[652] Breuer, Christoph / Feiler, Svenja: Sportentwicklungsbericht 2013 / 2014 – Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland – Kurzfassung. Köln 2015, S. 24. Auch hier lässt sich nicht beurteilen, inwiefern der starke Rückgang auf die Erhebungsmethode zurückgeht. Jedenfalls gab es zwischen der zweiten (2007 / 2008) und dritten (2009 / 2010) Erhebungswelle des

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Auch der Freiwilligensurvey 2014 kommt zu dem Ergebnis, dass Menschen mit Migrationshintergrund deutlich seltener ehrenamtliche Leitungsfunktionen im Sport übernehmen als Menschen ohne Migrationshintergrund (vgl. Abbildung 29). Während nur 2,6 % der Bevölkerung mit Migrationshintergrund eine ehrenamtliche Leitungsfunktion im Sport wahrnehmen, liegt der Anteil bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund mehr als doppelt so hoch (5,4 %). Bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund lassen sich zudem große Unterschiede zwischen den Einwanderergenerationen feststellen. Während 3,9 % der in Deutschland geborenen Menschen mit Migrationshintergrund eine Leitungsfunktion innehaben, liegt der Anteil bei den Menschen mit eigener Migrationserfahrung bei nur 1,6 %.[653]

Unabhängig vom Migrationshintergrund hat das Bildungsniveau einen großen Einfluss auf die Übernahme ehrenamtlicher Leitungsfunktionen im Sport (vgl. Abbildung 29). So übernehmen in der Gesamtbevölkerung mehr als drei Mal so viele Menschen mit einem hohen Bildungsabschluss (6,5 %) eine Leitungsfunktion im Sport als Menschen mit einem niedrigen Bildungsabschluss (2,0 %). Den niedrigsten Wert weisen Menschen mit eigener Migrationserfahrung und niedrigem Bildungsabschluss auf, von denen nur 0,9 % eine ehrenamtliche Leitungsfunktion im Sport übernehmen.[654]

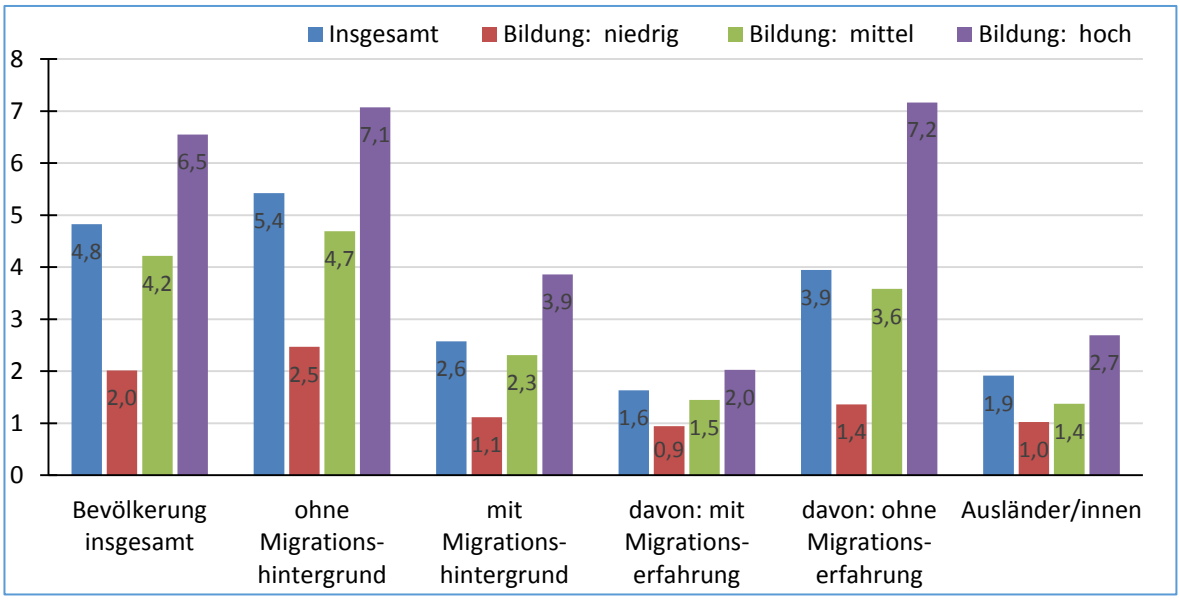
Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Sportentwicklungsberichts deutlich höhere Zuwächse bei der Anzahl der Ehrenamtlichen mit Migrationshintergrund als die jetzt festgestellten Rückgänge im Vergleich zur dritten Welle.

[653] Freiwilligensurvey 2014, Berechnungen des ISG.

[654] Ebd.

Abbildung 29: Leitungsfunktion im Bereich Sport nach Bildungsabschluss



Quelle: Freiwilligensurvey 2014, Berechnungen des ISG

Verglichen mit ihrem Bevölkerungsanteil von 20,3 %[655] sind Menschen aus Einwandererfamilien in Sportvereinen demnach deutlich unterrepräsentiert, insbesondere unter den ehrenamtlichen Funktionsträgerinnen und -trägern.

Besonders gering ist der Anteil der Frauen mit Migrationshintergrund in Sportvereinen. Laut dem Sportentwicklungsbericht 2013 / 2014 sind 69,8 % der Sportvereinsmitglieder mit Migrationshintergrund männlich, 30,2 % sind weiblich. Der Frauenanteil unter den Mitgliedern mit Migrationshintergrund ist damit niedriger als der Frauenanteil unter allen Mitgliedern (35,7 %).[656] Die Chancen, dass Mädchen mit Migrationshintergrund Mitglied in einem Sportverein werden, sind nur etwa halb so groß wie bei Mädchen ohne Migrationshintergrund.[657]

Die vorliegenden empirischen Erkenntnisse zeigen, dass der Anteil von Migrantinnen und Migranten im organisierten Sport deutlich unterrepräsentativ ist. Die Ergebnisse der

---

[655] Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2014. Fachserie 1, Reihe 2.2. Wiesbaden 2015, S. 7.

[656] Vgl. Breuer, Christoph / Feiler, Svenja: Sportentwicklungsbericht 2013 / 2014 – Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland – Kurzfassung. Köln 2015, S. 22.

[657] Vgl. Kleindienst-Cachay, Christa / Bahlke, Steffen: Chancen und Probleme von Mädchen mit Migrationshintergrund im Sport – ein Forschungsüberblick. In: Gebken, Ulf / Vosgerau, Söhnke (Hrsg.): Fußball ohne Abseits. Ergebnisse und Perspektiven des Projekts „Soziale Integration von Mädchen durch Fußball“. Wiesbaden 2014, S. 67-93.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Evaluation des Programms „Integration durch Sport“ seitens der Humboldt-Universität zu Berlin zeigen allerdings, dass sowohl die Beteiligung von Frauen und Mädchen als auch von Zuwanderern insgesamt bei programmgeförderten Vereinen deutlich steigt. Insbesondere Mädchen und Frauen aus Einwandererfamilien sind deutlich seltener Mitglied in einem Sportverein als Mädchen und Frauen ohne Migrationshintergrund, aber auch als Jungen und Männer mit Migrationshintergrund. Doch auch andere Zielgruppen – vor allem ältere und sozial benachteiligte Menschen mit Einwanderungsbiografie – werden von den Angeboten des organisierten Sports bislang nicht in gleichem Maße erreicht, denn die Sportvereinsmitgliedschaft hängt stark von der sozialen Schichtzugehörigkeit, dem Bildungsniveau und der Einwanderergeneration ab.[658] Daher bedarf es der Entwicklung zielgruppenspezifischer Angebote, um insbesondere die Zielgruppe der Frauen und Mädchen mit Einwanderungsgeschichte, aber auch sozial benachteiligte und ältere Migrantinnen und Migranten für die Sportvereine zu gewinnen.

6.2 Zielgruppenspezifische Angebote im Sport

Um die Zielgruppe Mädchen mit einer familiären Einwanderungsgeschichte besser zu erreichen, hat die Beauftragte gemeinsam mit dem Institut „Integration durch Sport und Bildung“ im Berichtszeitraum drei weitere Aktionstage „Schule, Sport, Integration“ durchgeführt. Ziel der Aktionstage ist es, zum einen Mädchen und ihre Familien über Angebote des organisierten Sports zu informieren und sie dafür zu motivieren, Sport zu treiben und in einen Sportverein einzutreten. Dafür ist es wichtig, auch die Eltern an den Aktionstagen zu beteiligen, um auch sie für eine Mitgliedschaft ihrer Töchter in einem Sportverein zu gewinnen.

Zum anderen soll durch die Aktionstage die Vernetzung zwischen Schulen und Sportvereinen im Sozialraum verbessert werden. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Teilnahmebarrieren bei Sportvereinen wesentlich höher sind als beim niedrigschwelligen Angebot von Sport-AGs in Schulen: „Offenbar gelingt es unter den Rahmenbedingungen der Schule genau jene Einwanderergruppen zu erreichen, die in den Sportvereinen am deutlichsten unterrepräsentiert sind.“[659] So können insbesondere

---

[658] Vgl. Klein, Marie-Luise: Migrantinnen im Sport – Zur sozialen Konstruktion einer „Problemgruppe“. In: Braun, Sebastian / Nobis, Tina (Hrsg.): Migration, Integration und Sport. Zivilgesellschaft vor Ort. Wiesbaden 2011, S. 124-135.

[659] Mutz, Michael / Burrmann, Ulrike: Integration. In: Schmidt, Werner et al. (Hrsg.): Dritter Deutscher Kinder- und Jugendsportbericht. Kinder- und Jugendsport im Umbruch. Schorndorf

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Mädchen aus Zuwandererfamilien durch niedrigschwellige Angebote in den Schulen besonders gut erreicht und darüber auch für eine Mitgliedschaft in Sportvereinen begeistert werden.[660]

An einer besseren Zusammenarbeit haben sowohl die Schulen als auch die Vereine ein Interesse. So können die Schulen in Kooperation mit den Vereinen ihr Nachmittagsangebot verbessern, und die Vereine können durch niedrigschwellige Angebote in Schulen neue Mitglieder gewinnen. Daher werden die Aktionstage in Kooperation der Schulen mit den ortsansässigen Sportvereinen durchgeführt, die auf dem Schulgelände ihre Angebote präsentieren. Auch die großen Sportverbände Deutscher Olympischer Sportbund (DOSB) und Deutscher Fußball-Bund (DFB) sind bei der Durchführung der Aktionstage „Schule, Sport, Integration“ wichtige Kooperationspartner.

An den Aktionstagen wurde auch die Broschüre „Los geht’s! Sport und Bewegung für Mädchen und Frauen“ verbreitet, die vom Institut „Integration durch Sport und Bildung“ im Auftrag des Bundesministeriums des Innern (BMI) sowie der Beauftragten erarbeitet wurde.[661] Die Broschüre richtet sich direkt an Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund und informiert sie über die Angebote des Sports in Deutschland. Sie liefert Anregungen, Tipps und Informationen rund um die Themen Sport und Bewegung für Mädchen und Frauen. Die Beiträge sind nach Altersgruppen sortiert. Anfangs geht es um Angebote speziell für Kinder und Jugendliche, dann für Frauen und ihre Familien und abschließend um Angebote für Ältere. Zudem enthält die Broschüre Informationen über freiwilliges Engagement und Qualifizierungsmöglichkeiten im Sport.

Bei den Aktionstagen hat sich gezeigt, dass an der Schnittstelle von Schule und Sportverein junge Frauen und Mädchen vor allem mit Einwanderungsgeschichte benötigt werden, um entsprechende Angebote zu leiten. Weibliche Fußball-Coaches spielen eine zentrale Rolle, um Mädchen mit Einwanderungsbiographie dafür zu gewinnen, in Fußball-AGs an Schulen und Fußball-Mannschaften in Vereinen zu spielen. Daher fördert die Beauftragte das Projekt „Fußball Coach werden – migrantische jugendliche Mädchen qualifizieren“. Das Projekt wird von 2014 bis 2016 vom Institut „Integration durch Sport und Bildung“ in Kooperation mit der Universität Duisburg-Essen durchgeführt und von der Beauftragten mit insgesamt 160.000 € gefördert.

Das Projekt zielt darauf ab, an bundesweit 20 Standorten Qualifizierungsmaßnahmen für

---

2015, S. 261.

[660] Vgl. Gebken, Ulf / Vosgerau, Söhnke (Hrsg.): Fußball ohne Abseits. Ergebnisse und Perspektiven des Projekts „Soziale Integration von Mädchen durch Fußball“. Wiesbaden 2014.

[661] Bundesministerium des Innern / Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Los geht’s! Sport und Bewegung für Mädchen und Frauen. Berlin 2013.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

jugendliche Mädchen zu Fußball-Coaches durchzuführen. Insgesamt haben bislang über 240 Mädchen im Alter von 14 bis 17 Jahren teilgenommen, wobei rund 70 % einen Migrationshintergrund hatten. Die Fußball-Coaches werden an allen Standorten anschließend bei den kooperierenden Schulen und Vereinen in den entsprechenden Übungsgruppen als Coaches eingesetzt. Das Projekt „Coach werden“ unterstützt und begleitet junge Frauen erfolgreich, entsprechende Aufgaben in der Männerdomäne Fußball zu übernehmen.

Auch im Programm „Integration durch Sport“ des BMI, das vom BAMF gemeinsam mit dem DOSB operativ umgesetzt wird, wird in der Förderperiode 2014-2016 ein besonderer Schwerpunkt auf zielgruppenspezifische Angebote gelegt – insbesondere für Frauen und Mädchen aus Einwandererfamilien, sozial benachteiligte und ältere Migrantinnen und Migranten. So hat der DOSB eine Broschüre „Zielgruppenorientierte Integrationsarbeit“[662] herausgegeben, die sich an Sportvereine und -verbände richtet und ihnen Handlungsmöglichkeiten zum Abbau von Teilnahmebarrieren aufzeigen soll. Sie dient als Leitfaden mit praxisnahen Tipps und erprobten Hilfestellungen, um bislang in Sportvereinen unterrepräsentierte Gruppen für eine Vereinsmitgliedschaft zu gewinnen.

Zielgruppenspezifische Angebote für ältere Migrantinnen und Migranten, um diese für Sport, Spiel und Bewegung zu gewinnen, wurden in dem vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) geförderten, zweijährigen Projekt des DOSB „Zugewandert und Geblieben“ (ZuG) entwickelt. Zu den Projektpartnern von ZuG gehörten der Landessportbund Nordrhein-Westfalen, der Landessportverband Schleswig-Holstein, die Sportjugend im Landessportbund Brandenburg, der Deutsche Tischtennisbund und der DJK-Sportverband. Mit insgesamt 17 Vereinen haben die Verbände das Projekt an verschiedenen Standorten bundesweit umgesetzt. Wissenschaftlich begleitet und evaluiert wurde das Projekt vom Institut für Sportwissenschaft und Sport der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU).

Die Ergebnisse des Projekts wurden vom Institut für Sportwissenschaft und Sport in einer Handreichung[663] zusammengefasst, um Sportverbänden und -vereinen Anregungen zu bieten, passende Angebote für die Zielgruppe der älteren Migrantinnen und Migranten zu entwickeln. Eine Schlüsselrolle spielen laut den Empfehlungen Vertrauenspersonen aus der Zielgruppe selbst, um im Rahmen aufsuchender Arbeit ältere Migrantinnen und

[662] Deutscher Olympischer Sportbund (Hrsg.): Zielgruppenorientierte Integrationsarbeit. Orientierungshilfe und Handlungsleitfaden für Vereine und Verbände. Frankfurt am Main 2014.

[663] Institut für Sportwissenschaft und Sport – FAU Erlangen-Nürnberg (Hrsg.): Handreichung „Lebensstilstrukturbedingte Optionen und Barrieren für Bewegung bei älteren Migrantinnen und Migranten“. Erlangen, Nürnberg 2015.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Migranten ab einem Alter von 60 Jahren zu mehr Bewegung und körperlicher Aktivität zu motivieren. Diese Multiplikatoren können zugleich Zugangsbarrieren zum organisierten Sport überwinden helfen sowie Informationen über Sportvereine und deren Angebote übermitteln. Zudem sind spezielle niederschwellige Angebote, die auf die Zielgruppe zugeschnitten sind, wichtig, wobei die Zielgruppe in die Entwicklung der Angebote möglichst von Anfang an eingebunden sein sollte.[664]

6.3 Integrationspotenziale des Sports für Flüchtlinge

Die Aufnahme von Flüchtlingen ist derzeit eine der wichtigsten gesellschaftspolitischen Aufgaben. Dabei können Bund, Länder und Kommunen die Herausforderungen nicht allein bewältigen. Zahlreiche ehrenamtliche Initiativen bemühen sich, den Flüchtlingen das Ankommen in Deutschland zu erleichtern und einen ersten Kontakt zur Aufnahmegesellschaft herzustellen. Auch zahlreiche Sportvereine unterstützen Flüchtlinge. Sie organisieren Solidaritätsturniere, Kleiderbörsen und offene Sportangebote und tragen so zur Integration der Flüchtlinge bei. Gerade der Sport bringt überall Menschen auch über kulturelle Unterschiede hinweg sehr unverkrampft zusammen und kann so den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken. Er folgt meist den gleichen Regeln, fördert die Begegnung, schafft Verständigung und baut wechselseitige Vorurteile im gemeinsamen Erleben ab. Kein Team hat Erfolg ohne Zusammenhalt.

In die öffentliche Wahrnehmung ist die Aufnahme von Flüchtlingen in Sportvereinen erstmals im September 2014 gerückt, als sich der SV Niederwörresbach, ein kleiner Dorfverein aus Rheinland-Pfalz, an die Presse wandte, weil er vom Südwestdeutschen Fußballverband (SWFV) keine Spielgenehmigungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge erhalten hatte.[665] Hintergrund waren die Transferbestimmungen der Fédération Internationale de Football Association (FIFA)[666], nach denen minderjährige Spieler erstens einen Freigabeschein des Fußballverbands ihres Herkunftslandes vorlegen und zweitens die Eltern einen Wohnsitz im Land des neuen Vereins haben müssen. Diese Regelung war von der FIFA eingeführt worden, um den Missbrauch beim Transfer minderjähriger Spieler zu Profiklubs zu unterbinden. Der Ausschluss von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen vom Spielbetrieb in Amateurvereinen war damit nicht intendiert.

---

[664] Vgl. ebd., S. 21 f.

[665] Vgl. Rhein-Zeitung.de, 27.09.2014: Bürokratie: DFB lässt junge Flüchtlinge kein Fußball spielen.

[666] Vgl. Fédération Internationale de Football Association (FIFA): Reglement bezüglich Status und Transfer von Spielern. Zürich 2012, S. 12 f.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Der DFB hat auf die Medienberichterstattung schnell reagiert. So führte der DFB in Kooperation mit dem Arbeitsstab der Beauftragten am 28.11.2014 in Frankfurt am Main auf der Tagung „Internationale Vereinswechsel“ eine Schulung der Passstellenleiter der DFB-Landesverbände durch mit dem Ziel, Flüchtlingen möglichst unbürokratisch eine Spielgenehmigung auszustellen. Dabei wurde u.a. dargelegt, dass bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen ein Vormund anstelle der Eltern den Antrag auf Vereinsmitgliedschaft und Spielberechtigung unterschreiben kann.

Um möglichst vielen Flüchtlingen zu ermöglichen, Fußball zu spielen, hat der DFB gemeinsam mit der Beauftragten zudem im März 2015 die Broschüre „Willkommen im Verein! Fußball mit Flüchtlingen“ herausgegeben.[667] Die Broschüre bietet Hinweise für die Vereinspraxis und die ehrenamtliche Arbeit mit Flüchtlingen und zeigt Möglichkeiten auf, Flüchtlingen den Einstieg in den organisierten Vereinssport zu erleichtern. Sie bietet einen Überblick zu Themen wie Versicherungsschutz, Vereinsmitgliedschaft, Spielberechtigungen und Unterstützungsmöglichkeiten. Bislang wurden bereits über 20.000 Exemplare von den Vereinen bestellt.

Die Broschüre wurde am 19.03.2015 auf der Pressekonferenz zum Auftakt der „Integrationsinitiative des deutschen Fußballs“ gemeinsam von der Beauftragten, dem damaligen DFB-Präsidenten, Wolfgang Niersbach, und dem Präsidenten des Ligaverbands, Dr. Reinhard Rauball, vorgestellt. Die „Integrationsinitiative des deutschen Fußballs“, deren Schirmherrschaft die Beauftragte übernommen hat, wird gemeinsam vom DFB und der Bundesliga-Stiftung getragen und umfasst drei Elemente.[668]

Erstens stand der 26. Bundesliga-Spieltag der Saison 2014/2015 ganz im Zeichen der Integration. In allen Stadien der Bundesliga und der Zweiten Bundesliga fanden entsprechende Aktionen statt. Mit vielfältigen Maßnahmen warben die Klubs und ihre Spieler für einen vorurteilsfreien Umgang miteinander. Durch die Mitwirkung des DFB beteiligten sich auch die Frauen-Bundesliga und die 3. Liga der Herren an den Aktionen.

Am Integrationsspieltag startete zweitens auch die Kampagne „Mach einen Strich durch Vorurteile!“ mit TV-Spots, Plakaten und einer Website. Darin waren bekannte Profifußballer – Ilkay Gündoğan, Nadine Kessler, Benedikt Höwedes, Änis Ben-Hatira und

---

[667] Deutscher Fußball-Bund / Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Willkommen im Verein! Fußball mit Flüchtlingen. Frankfurt am Main, Berlin 2015.

[668] Vgl. https://www.bundesliga-stiftung.de/projekte/integration/integrationsinitiative.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Naldo – gemeinsam mit Amateurspielern dabei zu sehen, wie sie – im übertragenen Sinn – einen Strich durch Vorurteile machen und dabei die Zuschauer auffordern, es ihnen nachzutun.[669]

Die „Integrationsinitiative des deutschen Fußballs“ beschränkte sich aber nicht auf diese beiden öffentlichkeitswirksamen Elemente. Das Hauptziel der Integrationsinitiative war es, konkrete Hilfe zu leisten. Daher starteten die Bundesliga-Stiftung und die DFB-Stiftung Egidius Braun gemeinsam mit der Beauftragten jeweils neue Projekte zur Flüchtlingshilfe im Fußball, die im folgenden Kapitel dargestellt werden.

Auch der DOSB hat sich in der Erklärung „Flüchtlinge in Sportdeutschland“, die das DOSB-Präsidium am 01.09.2015 verabschiedet hat, zur Rolle des organisierten Sports bei der Integration der Flüchtlinge bekannt. Darin heißt es: „Der DOSB, seine Mitgliedsorganisationen und die Vereine stellen sich den neuen Herausforderungen, heißen Flüchtlinge willkommen und geben ihnen Unterstützung und Orientierung.“ Der DOSB positioniert sich in der Erklärung auch klar gegen jegliche Form von flüchtlingsfeindlichen und rechtsextremen Ressentiments und verurteilt die zunehmenden Angriffe auf Flüchtlinge und deren Unterkünfte.

Zugleich verweist der DOSB darauf, dass die Sportvereine dringend auf die Nutzung von Sporthallen und -plätzen angewiesen sind, um das Integrationspotenzial des Sports zu aktivieren. Daher fordert das DOSB-Präsidium in der Erklärung: „Sporträume sollten nicht mehr als Unterbringungsoption für Flüchtlinge wahrgenommen, sondern als sportbezogene Integrationsräume positiv in die politischen Handlungsstrategien aufgenommen werden.“[670]

6.4 Angebote im Sport für Flüchtlinge

Die Bereitschaft der Sportvereine und -verbände, Angebote für Flüchtlinge zu machen, ist insgesamt sehr ausgeprägt. Laut einer Studie der Julius-Maximilians-Universität Würzburg sehen es drei Viertel aller untersuchten Fußballvereine in Bayern als ihre Pflicht an, Kindern und Jugendlichen mit Fluchterfahrung zu helfen. Immerhin 58,9 % der Vereine berichten, dass Flüchtlinge auch tatsächlich aktiv in das Vereinsleben eingebunden seien.[671]

Gleichwohl sind die über 90.000 Sportvereine in Deutschland mit ihren rund 27,3 Mio.

---

[669] Vgl. https://www.bundesliga-stiftung.de/die-gesichter-der-kampagne.

[670] Vgl. https://www.dosb.de/fileadmin/fm-dosb/downloads/dosb/Fluechtlinge_in_Sportdeutschland_Erklaerung_Praesidium_20150901.pdf.

[671] Mainpost.de, 30.05.2016: Flüchtlinge sind in vielen Jugendfußballvereinen willkommen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Mitgliedschaften auch ein Spiegel der Gesellschaft, und so wie es in der Gesellschaft Ressentiments gegen Flüchtlinge gibt, treten diese Ressentiments auch in manchen Vereinen auf. Daher ist es sehr wichtig, die Sportvereine in ihrem Engagement für Flüchtlinge zu unterstützen, um etwa offene Sportangebote, die Bereitstellung von Trainingskleidung, die Organisation von Fahrdiensten, Besuche in den Übergangswohnheimen und Ähnliches finanzieren zu können. Wenn diese Kosten zulasten der übrigen Vereinsmitglieder gehen, kann das in den Vereinen eine Neiddebatte auslösen, die der Flüchtlingsarbeit zuwiderläuft.

Um die Sportvereine und -verbände in ihrem Engagement für Flüchtlinge zu unterstützen, fördert die Beauftragte vier Sportprogramme für Flüchtlinge mit insgesamt 2,25 Mio. €: „Willkommen im Fußball“ der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung (DKJS) in Kooperation mit der Bundesliga-Stiftung, „1:0 für ein Willkommen“ der DFB-Stiftung Egidius Braun, „Willkommen im Sport“ des DOSB sowie „Orientierung durch Sport“ der Deutschen Sportjugend (dsj).

Bei dem im Rahmen der „Integrationsinitiative des deutschen Fußballs“ gestarteten Projekt „Willkommen im Fußball“ der DKJS in Kooperation mit der Bundesliga-Stiftung steht der Profifußball im Mittelpunkt. Bei dem Projekt werden an über 20 Standorten der Bundesliga und der Zweiten Bundesliga lokale Bündnisse der Profivereine mit Amateurvereinen, Bildungseinrichtungen, Flüchtlingsinitiativen, Wohlfahrtsverbänden etc. ins Leben gerufen, die Fußball- und Bildungsangebote für junge Flüchtlinge bis 27 Jahre organisieren. Die offenen Trainingsangebote und regelmäßigen Projektturniere, die auch als mobile Angebote aufsuchend in den Unterkünften der Flüchtlinge durchgeführt werden, werden dabei mit Bildungs-, Beratungs- und Begegnungsangeboten verknüpft, um die Kompetenzen der Jugendlichen umfassend zu stärken. In die Organisation und Durchführung der Fußballangebote werden auch Flüchtlinge aktiv mit einbezogen, indem sie beispielsweise zu Übungsleitern qualifiziert werden. Das Projekt wird von der Beauftragten 2015 und 2016 mit insgesamt 500.000 € gefördert.[672]

Ebenfalls im Rahmen der „Integrationsinitiative des deutschen Fußballs“ unterstützt die Beauftragte 2015 und 2016 mit insgesamt 650.000 € das Projekt „1:0 für ein Willkommen“ der DFB-Stiftung Egidius Braun. Ziel des Projektes ist es, möglichst vielen Flüchtlingen zu ermöglichen, Fußball mit zu spielen. Im Rahmen des Projektes erhalten ehrenamtlich

[672] Weitere Informationen unter: https://www.dkjs.de/themen/alle-programme/willkommen-im-fussball/.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

organisierte Amateurvereine, die bereits Zugangsangebote für Flüchtlinge machen, eine Unterstützung in Höhe von 500 €, um etwa offene Sportangebote, die Bereitstellung von Trainingskleidung, die Organisation von Fahrdiensten, Besuche in den Übergangswohnheimen und Ähnliches finanzieren zu können. Bis Ende Juni 2016 wurden bereits über 2.250 Fußballvereine in ganz Deutschland unterstützt.[673] Dies zeigt, wie viele Vereine sich ehrenamtlich engagieren.

Um Vereine und Mitglieder fit für die künftigen Herausforderungen zu machen und gemeinsame Perspektiven zu entwickeln, veranstalteten der DFB und die Beauftragte am 13./14.03.2016 gemeinsam die Konferenz „Im Fußball zu Hause! Flüchtlinge im Fußballverein“. 160 Teilnehmende aus engagierten Vereinen aus ganz Deutschland, von freien Trägern und Schulen, aus dem DFB und seinen Landesverbänden, von FIFA und der Union of European Football Associations (UEFA) sowie aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft diskutierten in Dortmund über Stärken, Herausforderungen und Zukunftsaufgaben für die Integration von Flüchtlingen in und durch den Fußball. Dabei befassten sich die Teilnehmenden u.a. mit Angeboten für Mädchen und Frauen, Sprachförderung, kommunalen Kooperationen oder Herausforderungen wie dem Umgang mit Traumatisierungen oder der Bekämpfung des Rechtsextremismus.

Ziel des Projektes „Willkommen im Sport (WiS) – Sport und Bewegungsangebote für Flüchtlinge“ des DOSB ist es, Flüchtlinge im Sinne einer gelebten Willkommenskultur an Sport- und Bewegungsangebote heranzuführen und dabei Kontakte zur Aufnahmegesellschaft herzustellen. Dabei sollen insbesondere andere Sportarten als der Fußball unterstützt werden, wobei auch ein besonderer Schwerpunkt auf die Zielgruppe der geflüchteten Frauen und Mädchen gelegt wird. Aufsuchende Angebote des Sports vor Ort in den Unterkünften werden mit niedrigschwelligen Angeboten in den Vereinen verknüpft, wobei die Vereine in ihrer Tätigkeit intensiv begleitet und beraten werden. Ein ausdrückliches Ziel des Projekts ist auch die Einbindung von Flüchtlingen in die Ehrenamtspositionen der Vereine. Über 200 Vereine aus 13 Landessportbünden engagieren sich in dem Projekt, das von der Beauftragten mit insgesamt 700.000 € gefördert wird.[674]

Zielgruppe des Projekts „Orientierung durch Sport (OdS)“ der dsj sind junge, vor allem unbegleitete Flüchtlinge. Für diese Zielgruppe sollen zum einem Angebote sportlicher

[673] Weitere Informationen zum Programm unter: http://www.egidius-braun.de/kindertraeume/.

[674] Weitere Informationen unter: http://www.integration-durch-sport.de/de/integration-durch-sport/fluechtlinge/projekt-willkommen-im-sport/. Für eine Übersicht der beteiligten Vereine vgl.: http://www.integration-durch-sport.de/de/integration-durch-sport/fluechtlinge/news-zum-thema/detail/news/200_vereine_13_verbaende_1_botschaft_willkommen_im_sport/.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Aktivitäten geschaffen werden, zum anderen stehen die Koordinierung und Qualifizierung von jungen Engagierten in diesem Themenfeld im Mittelpunkt des Projekts. In dem Projekt werden bundesweit 36 Maßnahmen für junge (unbegleitete) Flüchtlinge umgesetzt – vom Anfänger-Schwimmkurs über Fahrradkurse bis hin zu Karate, Rudern, Tischtennis und Klettern. Die Angebote werden dabei fast ausschließlich von jungen ehrenamtlich Engagierten durchgeführt. Das Projekt startete am 01.01.2016 und wird von der Beauftragten mit 200.000 € gefördert. Im Rahmen einer Mittelaufstockung im Jahr 2016 sollen weitere Maßnahmen gefördert werden, wofür die Beauftragte zusätzliche Mittel in Höhe von 200.000 € zur Verfügung stellt.[675]

Auch das Programm „Integration durch Sport“ des BMI, das vom BAMF gemeinsam mit dem DOSB operativ umgesetzt wird, ist seit Ende Oktober 2015 für alle Asylbewerberinnen und -bewerber sowie Geduldeten, unabhängig von Herkunft und Bleibeperspektive, geöffnet. „Integration durch Sport“ wird vom DOSB seit über 25 Jahren durchgeführt und vom BMI finanziell gefördert. Im Zuge der Zielgruppenerweiterung wurde die Förderung von zuletzt jährlich rund 5,4 Mio. € für den Haushalt 2016 auf 11,4 Mio. € aufgestockt und damit mehr als verdoppelt.

„Integration durch Sport“ wird in Kooperation mit den Landessportbünden umgesetzt. Maßgeblich ist die Arbeit der über 750 Stützpunktvereine im ganzen Bundesgebiet, in denen Migrantinnen und Migranten direkt angesprochen und in die Vereine aufgenommen werden. Ziele des Programms mit seinen zahlreichen Starthelferinnen und -helfern sind die Heranführung von Menschen mit Einwanderungsgeschichte an regelmäßiges Sporttreiben und die Übernahme ehrenamtlicher Funktionen im Verein (Integration *im* Sport) sowie die Unterstützung der Integration in die Gesellschaft und das Wohnumfeld (Integration *durch* Sport). Durch aufsuchende Arbeit wird auf die Vereinsangebote vor Ort aufmerksam gemacht, es werden qualifizierte Übungsleiterinnen und -leiter – insbesondere mit Migrationshintergrund – bereitgestellt, sprachliche Barrieren überwunden sowie Sport- und Bewegungsangebote unterbreitet, die Flüchtlingen aus ihren Herkunftsländern bekannt sind.

Um die Vereinsvorstände auf die neuen Herausforderungen bei der Aufnahme von Flüchtlingen in die Vereine vorzubereiten, hat die DOSB-Führungsakademie die Broschüre „Vereinsarbeit mit Flüchtlingen und Asylbewerbern. Ein rechtlicher Leitfaden für Vereinsvorstände“ herausgegeben.[676] Der Leitfaden, der fortlaufend aktualisiert wird,

[675] Weitere Informationen unter: http://www.integration-durch-sport.de/de/integration-durch-sport/fluechtlinge/news-zum-thema/detail/news/anschub_fuer_die_integration/.

[676] Führungsakademie des DOSB: Vereinsarbeit mit Flüchtlingen und Asylbewerbern. Ein rechtlicher Leitfaden für Vereinsvorstände. Köln 2015.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

enthält Antworten auf die wichtigsten vereins- und steuerrechtlichen Fragen sowie Tipps für die konkrete Umsetzung von Vorhaben in die Praxis.

6.5 Ausblick

Die Sicherstellung der Partizipation von Flüchtlingen an den Angeboten des organisierten Sports wird die Sportvereine und -verbände auch in den kommenden Jahren vor große Herausforderungen stellen. Dabei können die Flüchtlinge nicht zuletzt aufgrund ihrer günstigen Altersstruktur auch eine große Chance für die Sportvereine darstellen. Denn viele Sportvereine haben aufgrund des demografischen Wandels Probleme, ausreichend neue Mitglieder zur Aufrechterhaltung ihrer Mannschaften, insbesondere aber für die ehrenamtlichen Aufgaben im Verein zu gewinnen.

Dabei dürfen aber auch die übrigen Herausforderungen nicht vernachlässigt werden. Nach wie vor sind bestimmte Zielgruppen – insbesondere Frauen und Mädchen, sozial Benachteiligte und Ältere mit Einwanderungsgeschichten – in den Sportvereinen deutlich unterrepräsentiert. Dies gilt umso mehr für das freiwillige Engagement und Ehrenamt. Dabei sind ehrenamtlich Aktive mit Einwanderungsbiografie auf der Ausführungsebene – also unter den Trainern und Übungsleitern sowie Schieds- und Kampfrichtern – noch deutlich stärker vertreten als auf der Vorstandsebene oder in den Gremien der Sportverbände. Hierauf gilt es in den kommenden Jahren ein besonderes Augenmerk zu legen, um die Partizipation in der Einwanderungsgesellschaft auch im organisierten Sport zu gewährleisten.

7 Medien

7.1 Mediale Integration

Für Integrationsprozesse spielen Medien eine bedeutsame Rolle: Sie prägen die Vorstellungen über die Realitäten und unterschiedlichen Gruppen der Einwanderungsgesellschaft mit; sie bieten Plattformen für Dialoge und Kontroversen in einer pluralen Gesellschaft. Die integrative Aufgabe der Medien besteht darin, einen Austausch zu ermöglichen, der es der Gesellschaft erlaubt, Perspektivenvielfalt und gemeinsame Ziele und Wege für das Zusammenleben zu entwickeln.[677] Dies setzt u.a.

[677] Siehe dazu auch: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Bericht der Arbeitsgruppe „Medien – Vielfalt nutzen“, Nationaler

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

voraus, dass Migranten häufiger und selbstverständlich als Akteure und Protagonisten in deutschsprachigen Medien vorkommen – und zwar nicht nur in einem Migrations- oder Integrationsbezug. Einwanderung und die damit einhergehenden demografischen Veränderungen betreffen auch die Medien.[678] Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund, also mehr als ein Fünftel der Bevölkerung, stellt heute einen beträchtlichen und wachsenden Teil des deutschsprachigen Publikums dar – als Zuschauer und Hörer, als Leser und als Nutzer.

„Mediale Integration“[679] meint die Integration der zugewanderten Bevölkerungsgruppen in die medial hergestellte Öffentlichkeit und in das Mediensystem. „Mediale Integration“ bezieht sich dabei insbesondere auf die Medieninhalte, die Medienproduktion und die Mediennutzung:

- Medieninhalte: Mediale Integration zielt auf eine differenzierende Darstellung von Migrantengruppen sowie ethnischer und kultureller Vielfalt als Normalität in der Einwanderungsgesellschaft. Dies setzt erweiterte interkulturelle Kompetenzen in den Redaktionen voraus.
- Medienproduktion: Mediale Integration strebt eine angemessene Beteiligung von Migranten in den Medienberufen an. Erst durch eine aktive Präsenz in den Redaktionen, Programmen und Entscheidungsgremien kann das breite Spektrum an Sichtweisen, Zugängen, Erfahrungen und Kenntnissen in der Öffentlichkeit einer Einwanderungsgesellschaft abgebildet werden.
- Mediennutzung: Mediale Integration bedeutet die gemeinsame Nutzung von – deutschsprachigen – (Mainstream-)Medien durch alle Bevölkerungsgruppen in einem relevanten Umfang. Massenmediale Angebote müssen vielfältige Lebenswelten aufgreifen, um Zielgruppen mit Migrationshintergrund mit anzusprechen. Gleichzeitig umfasst mediale Integration die ergänzende Nutzung und das Angebot herkunftssprachlicher Medien.

Unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlich verankerten Medien- und

---

Integrationsplan, Berlin, März 2007, sowie Bericht des Dialogforums, siehe Nationaler Aktionsplan Integration der Bundesregierung, Berlin, Dezember 2011, auch unter www.nationaler–aktionsplan–integration.de, sowie Pätzold, Ulrich: Doppelblickender Journalismus für die Einwanderungsgesellschaft. Bericht über einen Lernprozess. In: Hofmann, Michael (et al.) (Hrsg.): Der neue Weltengarten. Jahrbuch für Literatur und Interkulturalität, Hannover 2016.

[678] Wenn im Folgenden von Medien gesprochen wird, geht es primär um sog. Massenmedien wie Zeitungen und Zeitschriften sowie Rundfunk, auf deren Bedeutung hinsichtlich der individuellen und gesellschaftlichen Meinungsbildung Art. 5 Grundgesetz explizit hinweist. Einbezogen sind jedoch auch neue Informationsmedien, da im fortschreitenden Prozess der Medienkonvergenz die Grenzen zwischen Individual- und Massenmedien – sowohl aus der Perspektive der Anbieter als auch aus der Perspektive der Nutzer – immer mehr verschwimmen.

[679] Siehe auch: Geißler, Rainer / Pöttker, Horst: Mediale Integration von Migranten. Ein Problemaufriss. In: Geißler, Rainer / Pöttker, Horst (Hrsg.): Integration durch Massenmedien. Mass Media-Integration. Bielefeld 2006, S. 13–44.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Rundfunkfreiheit sollen Medien somit verstärkt und selbstverständlich einen Gesellschaftswandel spiegeln, der von ethnischer und kultureller Vielfalt geprägt ist, und dabei berücksichtigen, dass sich das deutschsprachige Publikum immer stärker aus Zielgruppen unterschiedlicher kultureller Herkunft zusammensetzt. Hierzu sind auch Medienschaffende mit Migrationshintergrund zu gewinnen und zu fördern, um die Normalität und die Perspektivenvielfalt der Einwanderungsgesellschaft in den Medien abzubilden und mitzugestalten. Schließlich ist die interkulturelle Kompetenz in der journalistischen Aus- und Fortbildung zu fördern. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode hält dazu fest: „Wir erkennen an, dass es in den Medien Verbesserungen insbesondere mit Blick auf die Präsenz von Menschen mit Migrationshintergrund gibt. Das Gespräch mit den Medien über ihre interkulturelle Öffnung muss jedoch weiter verstärkt werden. Wir setzen uns z.B. durch Mentorenprogramme dafür ein, dass mehr junge Migranten ihren Weg in Medienberufe finden.“[680]

7.2 Medieninhalte

Wissenschaftlich fundierte Aussagen über auf die Einwanderungsgesellschaft bezogene Programminhalte und Berichterstattung lassen sich kaum treffen, da eine systematische Erfassung interkultureller Beiträge und Aspekte in Berichterstattung und Programmen in den deutschen Medien so nicht existiert. Studien liegen nur zu Einzelaspekten vor. Die Zahl der Programminhalte, die sich mit Migration und Integration auseinandersetzen, hat sich allerdings in den letzten Jahren augenfällig erhöht, insbesondere mit der Berichterstattung über Flüchtlinge im Jahr 2015. Auch im Bereich der fiktiven und nonfiktiven Unterhaltungsformate in Film und Fernsehen wurden interkulturelle Inhalte häufiger thematisiert.

Spätestens im Herbst 2015 nahmen die Themen Flucht, Asyl und Migration einen breiten, zeitweise dominierenden Teil der Medienberichterstattung ein. Die „Flüchtlingskrise“ bestimmte die Schlagzeilen und die Hauptnachrichten, die Talkshows und die Dokumentationen. „Niemand, der auch nur entfernt am Zeitgeschehen teilnimmt, kann dem entkommen“, resümiert die Medienwissenschaftlerin Prof. Dr. Frederike Herrmann[681] den medialen Diskurs im deutschsprachigen Raum. Dem weit überwiegenden Teil der

[680] Zu Projektförderungen in diesem Bereich s.u.

[681] Herrmann, Frederike: Das Märchen vom überkochenden Brei. In: Communicatio Socialis, 49. Jg., 2016, H. 1, S. 6.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Berichterstattung und der Programmbeiträge kann man sicherlich ein solides journalistisches Handwerk in aufklärerischer Absicht bescheinigen, in dem Bemühen um Information und faktenbasiertes Hintergrundwissen. Dennoch sahen sich insbesondere die öffentlich-rechtlichen Medien mit dem Vorwurf des „Willkommensrundfunks“ und des „Erziehungsjournalismus“ konfrontiert.[682] Dieser Vorwurf der Parteinahme der „etablierten“ Medien war oft in den überwiegend durch migrationskritische und -ablehnende Meinungsäußerungen geprägten sozialen Medien zu finden, die ihrerseits zur viralen Verbreitung zahlreicher Hoax, also gezielt gestreuter Gerüchte, über Flüchtlinge genutzt wurden.[683] Aus Sicht der Beauftragten unterstreicht dies die Notwendigkeit einer faktenbasierten und sachlichen Berichterstattung und Informationsarbeit in diesem Themenfeld und einer aktiven Aufklärungsarbeit gegen rechtspopulistische Propaganda.

Deutlich wurden aber auch medienimmanente Schwierigkeiten im Umgang mit dem Themenfeld Flucht: „Die schiere Flut der Nachrichtenbeiträge im Herbst 2015 lässt ein Gefühl der Überforderung berechtigt erscheinen, auch wenn es den Alltag der Bürgerinnen und Bürger nicht spiegelte.“[684] Die öffentliche Allgegenwart des Themas in den Medien allein kann ein Narrativ der Überflutung und Überforderung transportieren, unabhängig davon, ob der einzelne Beitrag sich eher positiv oder negativ auf Flüchtlinge bezieht. Die immanente Tendenz der Medien zur Dramatisierung und Skandalisierung und zum Nachrichtenwert Negativität verstärkt Gefühle der Ohnmacht, Sorgen und Befürchtungen, vom „Flüchtlingsstrom“ überrollt zu werden. In professioneller und medienethischer Hinsicht wäre es sicherlich wünschenswert, diese Medienwirkungen im Themenfeld Migration fundierter zu erforschen und damit Medienschaffende besser in die Lage zu versetzen, solche Wirkungen und Narrative zu erkennen und zu dekonstruieren. Hierzu zählt auch die Reflexion über die eigene Berufspraxis und die Rolle von Medien und Journalisten in der Einwanderungsgesellschaft (siehe z.B. unten zur CIVIS Medienkonferenz 2016).

Beispielhaft soll in diesem Zusammenhang nur auf die Diskussion über die Richtlinie 12.1 im Pressekodex des Deutschen Presserats verwiesen werden, die einen „begründeten Sachbezug“ fordert, sollten Medien die Religion oder Nationalität von – mutmaßlichen – Straftätern nennen. Nach den Gewalttaten in der Kölner Silvesternacht 2015 hatten Kritiker vor allem in den sozialen Netzwerken den Medien vorgeworfen, bewusst und zu

---

[682] So etwa Fleischhauer, Jan, in: Spiegel Online, http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-und-medien-erziehungs-rundfunk-kolumne-a-1070501.html.

[683] Siehe http://hoaxmap.org/.

[684] Herrmann, Frederike: Das Märchen vom überkochenden Brei. In: Communicatio Socialis, 49. Jg., 2016, H. 1, S. 10.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

lange die Herkunft der Täter zu verschweigen. So unbegründet dieser Vorwurf war – Kölner Lokalmedien hatten bereits am Folgetag auf die vermeintliche Herkunft verwiesen –, so schnell geriet die Richtlinie des Presserats in die Diskussion. Die Diskussionsbeiträge reichten von der Forderung nach Abschaffung des „Sprachverbots" bis zu der nach durchgängiger Nennung der Herkunft – also auch bei deutschstämmigen Tätern. Tatsächlich handelt es sich bei der Richtlinie um eine Empfehlung des Selbstkontrollorgans, die der Presserat nach einer Entscheidung im März 2016 beibehalten und um eine Handreichung ergänzen will. Eine spiegelbildliche Diskussion wurde über die Nennung der Herkunft von Tatverdächtigen durch die Polizei geführt.[685]

Um die Perspektivenvielfalt und Qualität von Berichterstattung in diesem Themenfeld zu fördern, wurden – auch mit Unterstützung der Beauftragten oder anderer Bundesstellen – in den letzten Jahren eine Reihe von medienübergreifenden Projekten entwickelt, die beispielhaft und ohne Anspruch auf Vollständigkeit hier aufgeführt werden:

Mediendienst Integration

Der Mediendienst Integration arbeitet an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Medien: Als journalistischer Informationsdienst bereitet er empirische Sachverhalte und wissenschaftliche Erkenntnisse mediengerecht auf, u.a. durch die Vermittlung von Experten für die Berichterstattung, von aktuellen Zahlen und Fakten zu Fragen der Einwanderungsgesellschaft, von Hintergrundberichten, Recherchen und Faktenchecks, von wöchentlichen Terminhinweisen oder Expertengesprächen zu aktuellen Fragen. Seit November 2012 hat der Mediendienst über 500 Hintergrundberichte, Gastkommentare und Informationspapiere zu den Themenbereichen Asyl, Migration und Integration veröffentlicht. Die Informationen auf der Webseite („Zahlen & Fakten") werden laufend aktualisiert und ergänzt. Kooperationspartner und Initiatoren des Mediendienstes sind die Beauftragte und der Rat für Migration e.V. als Träger. Weitere Partner sind u.a. die Freudenberg Stiftung, Stiftung Mercator, Amadeu Antonio Stiftung, die Karl-Konrad und Ria Groeben Stiftung, Manfred Lautenschläger-Stiftung, Marga und Kurt Möllgaard-Stiftung, der German Marshall Fund und die Open Society Foundations in Europe. Zudem wird das Projekt von einem journalistischen Fachbeirat kritisch und konstruktiv begleitet.

[685] Siehe auch Dokumentation des Fachgesprächs der Antidiskriminierungsstelle des Bundes am 10.03.2016 in Berlin, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Aktuelles/DE/2016/20161103_Fachegspraech_Herkunftsnennung.html?nn=6570744.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

CIVIS Medienstiftung und CIVIS Medienpreise

Seit fast 30 Jahren wird der CIVIS Medienpreis für Integration und kulturelle Vielfalt verliehen. Prämiert werden Programmleistungen im Radio, TV und Internet, die das friedliche Zusammenleben von Menschen unterschiedlichster nationaler, ethnischer, religiöser oder kultureller Herkunft fördern. Die Medienpreise schaffen Anreize für einen differenzierten und journalistisch hochwertigen Umgang mit dem Thema. Neben den jährlichen europäischen CIVIS Medienpreisen für Integration und kulturelle Vielfalt – in den Kategorien Radio, Film, Fernsehen, Young CIVIS und Onlinemedien (Webangebote und Webvideos) – bietet die CIVIS Medienstiftung auch weiterführende Programmdiskussionen zum Bild der Einwanderungsgesellschaft in den Medien, in denen der Umgang mit dem Thema Migration/Integration im Redaktionsalltag reflektiert wird. Zuletzt fand im Januar 2016 die Medienkonferenz „Das neue WIR. Deutschland verändert sich“ statt, auf der das Themenfeld „Migration, Integration und Medien“ einer kritischen Bestandsaufnahme unterzogen wurde.[686]

Glossar zu Begriffen für die Einwanderungsgesellschaft

Journalistinnen und Journalisten arbeiten jeden Tag mit ihrem Handwerkszeug, der Sprache. Ihre Berichte sollten möglichst wertfrei, korrekt und präzise die Sachverhalte wiedergeben. Formulierungshilfen für die Berichterstattung liefert das Glossar „Neue Begriffe für die Einwanderungsgesellschaft“[687], welches auch online und als App verfügbar ist. Es soll als Hilfestellung für die tägliche Redaktionsarbeit dienen. Das Glossar der „Neuen deutschen Medienmacher“ wurde u.a. vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und der Amadeu Antonio Stiftung gefördert. Ein Medienhandbuch zum Thema Islam wird im Herbst 2016 beim Mediendienst Integration erscheinen.^

Vielfaltfinder

Ein Serviceangebot für Journalisten bietet der Vielfaltfinder unter www.vielfaltfinder.de, den das Journalistennetzwerk „Neue deutsche Medienmacher“ gemeinsam mit der Bertelsmann Stiftung und der Beauftragten aufgebaut hat. In der Expertendatenbank finden sich rund 450 Fachleute für Politik, Wirtschaft, Naturwissenschaft und Technik, Recht, Bildung, Medizin, Kultur, Migration und viele andere Spezial- und Alltagsthemen, die für Interviewanfragen, Hintergrundinformationen oder als Referenten und Gesprächspartnerinnen zur Verfügung stehen. Ihre Gemeinsamkeit besteht in ihrer

686 https://www.civismedia.eu/events/civis-medienkonferenz/.

687 http://www.neuemedienmacher.de/wissen/wording-glossar/.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Migrationsgeschichte. Sie spiegeln damit die Vielfalt Deutschlands wider – in allen Berufen, in Wissenschaft, Forschung, Politik und Gesellschaft. Das Serviceangebot leistet so einen Beitrag zu einer neuen Selbstverständlichkeit. Medienschaffende und Institutionen, die die Expertendatenbank nutzen, erweitern die Medien- und Konferenzlandschaft interkulturell.

No Hate Speech Movement

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“ die Koordination der nationalen Umsetzung der Kampagne „No Hate Speech Movement“. Ziele dieser Kampagne sind u.a., Medienschaffende für eine diskriminierungsfreie Sprache in den Medien und für eine ausgewogene, sachbezogene Berichterstattung zu sensibilisieren, Multiplikatoren zu informieren, zu mobilisieren und vernetzen und die nationale Hate-Speech-Kampagne des Europarats in Deutschland bekannt zu machen und weiterzutragen.

7.3 Medienproduktion

Im Personalmanagement vieler großer Medienhäuser wurde in den letzten Jahren eine aktive Unternehmenspolitik entwickelt, um Nachwuchskräfte mit Migrationshintergrund zu gewinnen. Folglich ist „Diversity Management“ in vielen größeren Unternehmen als Bestandteil der Unternehmensführung verstärkt in den Fokus gerückt – auch im Hinblick auf die eigene Wettbewerbsfähigkeit in einer immer vielfältigeren Gesellschaft. Dabei haben einzelne Medienunternehmen Schritte unternommen, Diversity-Ansätze fest im Unternehmen zu institutionalisieren. So wirken in einigen Sendern seit mehreren Jahren Integrationsbeauftragte, Diversity-Beiräte oder Diversity-Verantwortliche. Eine informelle ARD-Arbeitsgruppe widmet sich dem Austausch zu Diversity und Integration. Diese Beispiele aktiver Unternehmenspolitik und interkultureller Öffnung finden sich aber längst nicht in allen Medienhäusern.[688]

In einigen Medienunternehmen wurden eine regelmäßige Berichterstattung und Monitoring eingerichtet. So werden entsprechende Aktivitäten im jährlichen „Integrationsbericht“ des WDR (seit 2004) oder des rbb (seit 2009) veröffentlicht. Im ZDF wird der Fernsehrat kontinuierlich über die Entwicklung von Integration und Vielfalt im Programm und im Unternehmen unterrichtet.

[688] Siehe dazu auch: Pöttker, Horst (et al.) (Hrsg.): Migranten als Journalisten?, Wiesbaden 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

In den Volontariaten, in Schulen, in Akademien und Journalistikstudiengängen wird seit einigen Jahren versucht, Migranten für die Ausbildung zu gewinnen. In der betrieblichen Ausbildung hat sich gezeigt, dass sich die Einstellungschancen für potenzielle Mitarbeiter aus der Zielgruppe Migranten durch zusätzliche vorgelagerte Ausbildungsangebote erhöhen. Im WDR z.B. nahmen zwischen 2005 und 2016 insgesamt 90 junge Medienschaffende an der Talentwerkstatt „WDR grenzenlos“ teil.

Interkulturelle Kompetenz sollte neben den Fach-, Sach- und Vermittlungskompetenzen als weiteres Berufsmerkmal in der journalistischen Aus- und Fortbildung verankert werden. Einige Medienunternehmen haben Ansätze entwickelt, das Thema in ihre Aus- und Fortbildungsstrukturen zu integrieren.[689] In der Breite besteht aber weiterhin ein Nachholbedarf, diese Kompetenzen regelmäßig in der journalistischen Ausbildung zu vermitteln.

Beispielhaft werden im Folgenden die Maßnahmen und Aktivitäten einzelner Medienhäuser dargestellt:[690]

Erklärtes Ziel des Westdeutschen Rundfunks (WDR) ist es, die vielfältige Lebenswirklichkeit auch in der Belegschaft widerzuspiegeln. Hierzu erhebt der Sender regelmäßig Zahlen zur Neueinstellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund auf Basis einer freiwilligen Selbstauskunft. 2015 wurden 37 Azubis, Volontäre und Trainees mit Migrationshintergrund eingestellt, was 24 % aller neu eingestellten Mitarbeiter ausmacht. Auf Unternehmensebene wurde ein Diversity-Beirat eingesetzt, eine Fortentwicklung des Beirats für Integration und kulturelle Vielfalt, ergänzt um weitere Aspekte von Diversity wie Gleichstellung, Behinderung, geschlechtliche Orientierung und demografischer Wandel. Im Mai 2016 wurde die Stelle einer Diversity-Managerin für das Unternehmen eingerichtet. Zudem hat ein interkulturelles Kompetenzzentrum „Netzwerk Vielfalt“ (die frühere Fachredaktion des eingestellten TV-Magazins „Cosmo tv“) die Aufgabe, die Integrationsberichterstattung im Programm als Querschnittsaufgabe zu steuern und zu stärken. In der Aus- und Fortbildung steht der professionelle Umgang mit interkultureller Vielfalt in der Programmarbeit im Mittelpunkt des regelmäßig stattfindenden Volontärseminars „Interkulturelle Kompetenz“, 2016 etwa die Frage, wie Stereotype die journalistische Berichterstattung subkutan beeinflussen und wie in Druck- und Stresssituationen besser mit ihnen umgegangen werden kann. Im

[689] Siehe unten.

[690] Auf eine umfassende Darstellung aller Maßnahmen und sämtlicher Medienhäuser muss hier aus Platzgründen verzichtet werden, die folgenden Darstellungen einzelner Medienhäuser können lediglich einen exemplarischen Einblick geben. Einen Überblick gibt der Tabellenanhang zum Bericht des Dialogforums, siehe Nationaler Aktionsplan Integration der Bundesregierung, Berlin, Dezember 2011, S. 328 ff. Auch unter www.nationaler-aktionsplan-integration.de.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Rahmen der Führungskräfteentwicklung wird mit dem Baustein „Vielfalt als Stärke“ sichergestellt, dass sich neue Führungskräfte mit dem Thema Diversity beschäftigen. In seiner Öffentlichkeitsarbeit stellt das Unternehmen Vielfalt als gelebte Normalität dar.

Für das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) ist die Abbildung der gesellschaftlichen Wirklichkeit von Migration, Integration und Vielfalt auf dem Bildschirm und im Unternehmen ein erklärtes Anliegen. Im Unternehmensleitbild 2015 heißt es: „Vielfalt zu praktizieren, ist eine Querschnittsaufgabe für Programm und Personal. Sie ist ein Wettbewerbsfaktor und bereichert die gemeinsame Aufgabe.“ In den meisten Redaktionen, aber auch auf Redaktionsleiter- und Hauptabteilungsleiterebene sind Kolleginnen und Kollegen mit Migrationshintergrund tätig. In der Chefredaktion ist ein „Qualitätszirkel Migration und Integration“ eingerichtet worden. Er gibt praktische Hinweise für Redaktionen und Reporter besonders für die Darstellung von Islam und Muslimen im ZDF-Informationsprogramm. Um die interkulturelle Kompetenz im ZDF zu fördern, wurde ein Fortbildungsmodul in das Führungskräfteprogramm des ZDF aufgenommen. Darin werden die Themen „Migration und Integration“ intensiv behandelt. Der Integrationsbeauftragte und die Diversity-Beauftragte des ZDF führen dieses Seminar für Führungskräfte durch.

Im Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb) entstand 2014 das Netzwerk Vielfalt mit dem Ziel, das Thema Vielfalt (Diversity) in Unternehmen und Programmen besser zu verankern. Ein Schwerpunkt liegt auf der journalistischen Weiterbildung, z.B. durch das Stipendienprogramm „Medienvielfalt anders – Junge Migrantinnen in den Journalismus“ in Kooperation mit der Heinrich-Böll-Stiftung, mit dem BildungsWerk Kreuzberg für die „bikulturelle crossmediale Fortbildung für Migranten“ oder in Zusammenarbeit mit dem Programm „Integration und Bildung” der Bertelsmann Stiftung. Im Bereich der Volontariate bemüht sich der rbb bzw. die electronic media school (ems), Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund zu erreichen.

Der Südwestrundfunk (SWR) hat seine Aktivitäten im interkulturellen Bereich auf Grundlage einer Mitgliederbefragung zum Migrationshintergrund im Sender verstärkt. Nach dieser Untersuchung haben 19 % der Beschäftigten im SWR einen Migrationshintergrund. Im SWR werden knapp 60 Sprachen gesprochen – 65 Herkunftsländer sind vertreten. In Stellenausschreibungen wurde der Satz aufgenommen, wonach der SWR die kulturelle Vielfalt in seinem Unternehmen fördert und daher Bewerbungen von Menschen ausländischer Herkunft begrüßt. Auch wurden beim SWR-Ausbildungstag 2014 besonders junge Migrantinnen und Migranten ermutigt, sich beim SWR gerade auch im journalistischen Bereich zu bewerben. Als eine weitere Konsequenz der Mitarbeiterbefragung wurde im Sender eine Sprachendatenbank eingerichtet, mit

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

welcher SWR-intern die sprachliche und interkulturelle Kompetenz der Beschäftigten abgerufen werden kann.

Beim Bayerischen Rundfunk (BR) ist das „Interkulturelle Modul für die Journalistenausbildung“ seit 2011 fester Bestandteil des Ausbildungsprogramms der BR-Volontäre. Auch die Fachredaktionen des BR vermitteln programmbezogene Erkenntnisse auf diesem Feld, u.a. haben das BR-Fernsehen und die Hörfunkredaktion Gesellschaft und Familie eine gemeinsame Onlineseite entwickelt oder zu einer gemeinsamen Tagung „Integriert! Und nun?“ eingeladen.

2015 hat Radio Bremen eine Arbeitsgruppe „Diversity – Vielfalt bei Radio Bremen“ ins Leben gerufen, um das übergreifende Querschnittsthema systematisch anzugehen. Veränderungen in der Ausschreibungspraxis werden derzeit umgesetzt. Mentoring und Netzwerkveranstaltungen fördern Vielfalt auf der Führungsebene. Im Programmbereich ist neben der Hörfunkwelle „Funkhaus Europa“ auch der Aufbau von „Bremen NEXT“, dem neuen crossmedialen Radio-Bremen-Angebot für junge Zielgruppen zu nennen, für welches Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit ganz unterschiedlichem Hintergrund gewonnen werden konnten. Anfang 2016 wurde in einer hausweiten Diskussionsveranstaltung die journalistische Praxis in der Berichterstattung über Migrantinnen, Migranten und Migration reflektiert.

In der ProSiebenSat.1 Gruppe bedeutet Diversity nach Eigenbeschreibung des Senders, dass Mitarbeiter rein kompetenzbasiert eingestellt werden. 2015 beschäftigte ProSiebenSat.1 in Deutschland Mitarbeiter aus rund 50 Nationen. Mit dem Beitritt zur „Charta der Vielfalt“ 2014 hat ProSiebenSat.1 das Engagement unterstrichen, ein Arbeitsumfeld zu schaffen, das frei von Vorurteilen und Ausgrenzung ist. ProSiebenSat.1 unterstützte in diesem Zusammenhang 2015 den bundesweiten Aktionstag Diversity Day erstmalig sowohl im Unternehmen als auch im Programm. So startete das Magazin „taff“ mit „Bleib fair“ ein groß angelegtes Sozialexperiment über Cybermobbing und warb für Offenheit und Akzeptanz gegenüber allen Kulturen, Konfessionen und sexuellen Orientierungen. „Enjoy difference, start tolerance“ wurde als Botschaft bei ProSieben etabliert, im Programm ebenso wie auf Social-Media-Plattformen wie Facebook und Twitter. Aufmerksamkeit erzielte der Videokommentar des Moderatorenteams Joko und Klaas zum Hass gegen Flüchtlinge, der auf allen Sendern der Gruppe verbreitet wurde.

In der Mediengruppe RTL Deutschland liegt nach Angaben des Senders ein Fokus auf den Bereichen Diversität, Integration und Meinungsvielfalt, der sich in seinen Programmen abbildet. Hierzu zählt eine aktive Präsenz in Redaktionen und Programm. Auch im Kinderprogramm bei SUPER RTL wird das Thema Integration als Normalität einer Einwanderungsgesellschaft in verschiedenen Formaten abgebildet. Zur

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Weiterentwicklung interkultureller Kompetenz ist in der journalistischen Aus- und Fortbildung ein jährliches Weiterbildungsseminar „Professionell berichten über Migration & Integration“ in der RTL Journalistenschule in Köln verankert worden. Die Mediengruppe RTL verfügt seit 2011 über einen Diversity-Beauftragten auf Geschäftsführungsebene. Der von RTL jährlich ausgeschriebene Medienpreis RTL Com.mit Award ist in seinem neunten Jahr mit dem Grimme-Preis bedacht worden. Bei dem diesjährigen Com.mit Award unter der Schirmherrschaft der Beauftragten können sich „Ehrenamtliche, die sich für junge Flüchtlinge engagieren“, mit eigenen Projekten bewerben.

In den letzten Jahren wurden – auch mit Unterstützung der Beauftragten oder anderer Bundesstellen – eine Reihe medienübergreifender Maßnahmen entwickelt, um die Beteiligung von Migrantinnen und Migranten in der Medienproduktion zu fördern. Beispielhaft und ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind hier zu nennen:

Bikulturelle crossmediale Journalismusausbildung

Eine bikulturelle crossmediale Journalismusausbildung für Nachwuchskräfte mit Einwanderungsbiografie wurde 2009 unter der Leitung von Prof. Ulrich Pätzold beim BildungsWerk Kreuzberg in Berlin ins Leben gerufen. 15 Monate lang lernen Teilnehmende mit Migrationsbiografien aus dem gesamten Bundesgebiet das journalistische Handwerkszeug und machen Praktika in Redaktionen. Mittlerweile durchliefen sechs Jahrgänge von Nachwuchsjournalisten diese deutschlandweit einzigartige Ausbildung.

Mentorenprogramme für Nachwuchsjournalisten aus Einwandererfamilien

Damit die Redaktionen deutscher Medien vielfältiger werden, unterstützt der Verein Neue deutsche Medienmacher e.V. junge Nachwuchsjournalisten aus Einwandererfamilien und vermittelt ihnen erfahrene Mentoren aus dem Medienbereich. Seit 2010 wurden über 130 Mentees jeweils ein Jahr lang erfolgreich auf ihrem Berufsweg in den Journalismus begleitet. Zum Programm gehören Vernetzungsveranstaltungen, Redaktionsgespräche in Medienunternehmen und ein Abschlussempfang im Bundeskanzleramt. Seit März 2016 wurde das Programm zu einem Traineeprogramm weiterentwickelt und für exilierte und geflüchtete Journalisten geöffnet. Bis zu 50 Trainees erhalten über 18 Monate jeweils einen Mentor oder Tandempartner zur Klärung und Hilfestellung in beruflichen Fragen. Ziel ist es, die Fähigkeiten des Trainees zu fördern, den (Wieder-)Einstieg in den Beruf zu ermöglichen und Zugänge zum Journalismus zu vermitteln. Zum Traineeprogramm gehören auch weiter gehende Angebote, wie z.B. eine Themenbörse für geflüchtete Journalisten (in Kooperation mit dem Autoren- und Netzwerkpool „hostwriter“), Trainings

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

für Nachwuchsjournalisten in Selbstmarketing, Themenfindung und -akquise oder Praxis im Redaktionsalltag oder Trainings für geflüchtete Journalisten zum Mediensystem in Deutschland, zu möglichen Beschäftigungsformen, zu Medienrecht und anderen berufsrelevanten Informationen. Auch Redaktionsbesuche und -gespräche und die Vermittlung von Praktika oder Hospitanzen in Medienunternehmen gehören zum Programm, das von der Beauftragten gefördert wird. Weitere Kooperationspartner des Projekts sind der BR, rbb, SWR, Deutschlandradio, die FAZIT Stiftung, Deutsche Journalisten Union (ver.di), Rudolf Augstein Stiftung, taz panther Stiftung und Spiegel Online.

Lokale Netzwerke

Mit dem Projekt „Aufbau lokaler Netzwerke[691] für Journalisten mit Migrationshintergrund und Wissensvermittlung zur Rolle der Medien in der Einwanderungsgesellschaft“, welches vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gefördert wird (2013–2016), werden bundesweit lokale Gruppen für Medienschaffende aus Einwandererfamilien und Interessierte aufgebaut, in denen sie sich vor Ort vernetzen und austauschen können. Ziel der lokalen Netzwerke ist es, Medienmacher vor Ort zu vernetzen und zu unterstützen, regionale Medien für interkulturelle Themen zu sensibilisieren, die Zusammenarbeit von Medienmachern mit Migrantenselbstorganisationen auf lokaler Ebene zu fördern und nachhaltige Diversity-Strategien in Medienhäusern zu unterstützen. Ob Berlin, Köln, München, Hamburg, Hannover, Frankfurt am Main, Leipzig, Nürnberg oder Stuttgart: Die lokalen Netzwerke sind überall in Deutschland verteilt, vernetzen und sensibilisieren Entscheidungsträger und Multiplikatoren im Medienbereich für interkulturelle Themen.

7.4 Mediennutzung und Medienangebote für Flüchtlinge

Die Medien können ihre integrative Funktion nur dann erfüllen, wenn sie auch genutzt werden und somit über verschiedene soziale und kulturelle Gruppen hinweg kommunizieren können. Erfreulich ist in diesem Zusammenhang: Die Mehrheit der Migranten in Deutschland wird von deutschsprachigen Medien erreicht, nur eine Minderheit nutzt ausschließlich heimatsprachige Medien, so lautet das Fazit repräsentativer Mediennutzungsuntersuchungen.[692] In den jüngeren Generationen sei eine zunehmende Angleichung an die Nutzungsgewohnheiten der Gesamtbevölkerung zu

[691] www.neuemedienmacher.de/lokale-netzwerke.

[692] http://www1.wdr.de/unternehmen/der–wdr/migranten–und–medien100.pdf.
Siehe auch Kapitel VII 6.4. des 9. Lageberichts (2012).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

verzeichnen. Das deutschsprachige Publikum setzt sich zunehmend aus Zielgruppen unterschiedlicher kultureller Herkunft zusammen. Während also lange hier lebende und deutschsprachige Bevölkerungsgruppen recht gut durch das deutschsprachige Medienangebot erreicht werden, bedarf es gerade für neu zugewanderte Migrantengruppen zumeist herkunftssprachlicher Angebote. Hier gilt es, neue Kommunikationskanäle in diese Zuwanderergruppen aufzubauen.

Im Zusammenhang mit der Zuwanderung von Flüchtlingen sind in den letzten Monaten zahlreiche, zumeist mehrsprachige mediale (Informations-)Angebote für Flüchtlinge entstanden. Sie liefern wichtige Hinweise zur Erstorientierung (Asylverfahren, Unterbringung etc.), zu langfristigen Integrationsangeboten (Deutschkurse, Bildung, Arbeit, Ausbildung) und allgemeine Grundlagen zu Deutschland (Rechtsordnung, Land und Leute etc.) sowie aktuelle Nachrichten oder auch die Vermittlung von Hilfsangeboten (Paten-, Arbeits-, Wohnungsvermittlung). Wichtige professionelle Anbieter sind dabei die Deutsche Welle, die ARD-Sender (u.a. mit Tagesschau, Sendung mit der Maus, „Erste Schritte“), das ZDF, n-tv, aber auch Behördenangebote oder Portale wie www.refugees.telekom.de der Telekom, die auch für die WLAN-Versorgung in vielen Erstaufnahmeeinrichtungen sorgt. Entstanden sind aber auch Community-Plattformen wie z.B. das „Syrische Haus“ (bei Facebook, mit rund 130.000 Mitgliedern), das eine Plattform für den Austausch von zahlreichen syrischen Flüchtlingen in Deutschland bietet, oder das arabischsprachige Blatt „Abwab“, das von Ramy Al-Asheq gegründet wurde, der selbst aus Syrien geflohen ist und nun in Köln lebt. Neben Meldungen aus den Heimatländern setzt das Redaktionsteam der kostenlosen Monatszeitung auf wichtige Themen aus der arabischsprachigen Community in Deutschland.

Unter „Guide for refugees – Wegweiser für Flüchtlinge“[693] bündelt die ARD die Angebote ihrer Sender wie „Refugee radio“ des WDR, Tagesschau in Englisch und Arabisch oder Kinderprogramme. Daneben gibt es Onlineangebote einzelner Sender wie fluechtlinge.wdr.de oder „news for refugees“ (swr.de/refugees). Der SWR koordiniert das gemeinsame Onlineangebot der Landesrundfunkanstalten im Internet auf ard.de. Da Asylsuchende sich vor allem über mobile Endgeräte wie Smartphones informieren, wurden die entsprechenden Inhalte der ARD-Anstalten und der Deutschen Welle für Flüchtlinge und Helfer auf einer leicht auffindbaren Seite zusammengefasst.

Mit WDRforyou[694] hat der WDR seit Januar 2016 ein neues Webangebot gestartet: WDRforyou ist ein Portal für Flüchtlinge in Deutschland und für alle, die sich mit dem

693 www.refugees.ard.de.

694 www.wdr-for-you.de.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Thema befassen möchten – auf Deutsch, Englisch, Arabisch und Farsi. Es soll neu ankommenden Menschen im Land helfen, sich zu informieren, zu orientieren, und ihnen außerdem Möglichkeiten zur Unterhaltung bieten.

Im September 2015 startete FUNKHAUS EUROPA das Projekt „Refugee Radio“, eine Kurznachrichtensendung von zwei mal fünf Minuten in englischer und arabischer Sprache. Das Angebot richtet sich insbesondere an Flüchtlinge, die sich über die aktuelle Situation in Deutschland und Europa informieren sowie konkrete Hilfe bei Themen wie Gesundheit, Recht, Integration oder ehrenamtlichen Initiativen erhalten wollen.

Die App „Ankommen“ ist ein Wegbegleiter für Asylbewerber, der sie in den ersten Wochen bei der Orientierung in Deutschland unterstützen soll. Sie ist auf die unmittelbaren Lebensbedürfnisse neu in Deutschland ankommender Menschen zugeschnitten und mobil (Android, iOS) nutzbar. Entwickelt wurde die App gemeinsam von Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Bundesagentur für Arbeit (BA) und Goethe-Institut, in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Rundfunk (BR).

Seit Dezember 2015 gibt es das mobile Angebot „ZDFarabic/ZDFenglish“.[695] Die Website ist für Smartphones optimiert, denn das ist der beste Informationsweg zu den Flüchtlingen. Auf der Web-App sind Sendungen wie „heute“, die Kindernachrichtensendung „logo!“, „ZDF.reportage“ oder das „Forum am Freitag“ zu finden.

Die Deutsche Welle fasst unter „Erste Schritte in Deutschland“[696] Nachrichten und Erstinformationen für Flüchtlinge in fünf Sprachen zusammen und bietet tagesaktuelle Informationen.

Mit „Marhaba – Ankommen in Deutschland“[697] bietet n-tv seit September 2015 ein Onlineprogramm an, das sich auf Arabisch speziell an Flüchtlinge und Zuwanderer aus dem Nahen Osten richtet. n-tv-Moderator Constantin Schreiber erklärt in der wöchentlichen Sendung auf Arabisch Land und Leute und gibt praktische Informationen zum Leben in Deutschland. Das Angebot ist online bei n-tv, Facebook und YouTube verfügbar.

Um die Vielzahl der Angebote leichter zugänglich zu machen, fördert die Beauftragte den Aufbau einer Informationsplattform für Flüchtlinge zusammen mit der Deutschen Telekom und weiteren Partnern. Projektträger ist der Verein Neue Deutsche Medienmacher. Das

695 http://english.zdf.de/en, http://arabic.zdf.de/ar.

696 http://www.dw.com/de/themen/erste–schritte–in–deutschland/s–32443.

697 http://www.n–tv.de/marhaba/.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

geplante Informationsportal soll einerseits die vorhandenen Angebote – eine Seite, eine Sprache, alle Informationen – bündeln und andererseits über soziale Medien und andere Kanäle die Angebote in den Flüchtlingscommunities verbreiten. Hierzu wird eine mehrsprachige Redaktion Angebote zusammenstellen, aktualisieren und über soziale Medien und Multiplikatoren in die Communities kommunizieren und dort Feedback einholen. Der Launch ist Anfang des Jahres 2017 vorgesehen.

7.5 Fazit und Ausblick

Die beispielhaft vorgestellten Angebote zeigen, dass mediale Integration ein dynamischer Prozess ist, der auch auf neue Entwicklungen und Einwanderergruppen reagieren muss. Die in den letzten Monaten erfreulich schnell entwickelten Angebote für Flüchtlinge sollten nun weiterentwickelt und gebündelt werden, um die neuen Zielgruppen zu erreichen. Langfristig geht es um die mediale Einbindung der neuen Sprach- und Einwanderergruppen in unser Medien- und Gesellschaftssystem.

Diese mediale Einbindung früherer und neuer Einwanderergruppen, die mediale Integration, ist in den letzten zehn Jahren deutlich vorangeschritten. Häufiger als früher sind Menschen mit Einwanderungsbiografie in den deutschsprachigen Medien präsent, wird die Einwanderungsgesellschaft differenziert thematisiert und werden migrantische Zielgruppen durch deutschsprachige Medien erreicht. In den jüngeren Generationen verweisen Studien[698] auf eine Angleichung der Mediennutzung – unabhängig von der Herkunft. Dennoch ist der Prozess der interkulturellen Öffnung der Medien in Deutschland bei Weitem nicht abgeschlossen: Weiterhin sind Medienschaffende mit Migrationshintergrund in den Medien unterrepräsentiert, bilden in vielen Medien und Redaktionen noch eine Ausnahme. Ein Blick in so manche Talkshow oder Lokalzeitung macht deutlich, dass interkulturelle Kompetenz, Perspektivenvielfalt und die Normalität der Einwanderungsgesellschaft nicht überall im journalistischen Alltag angekommen sind. Der Publikumswandel, der sich vollzieht, hat längst nicht allerorts das Bewusstsein der Programm- und Blattmacher erreicht. Mit den sozialen Medien ist den journalistischen Anbietern zudem eine Konkurrenz erwachsen, die nicht unbedingt zu einer differenzierten Debattenkultur und Berichterstattung beiträgt, sondern gerade in diesem Themenfeld zu einem Erstarken populistischer Deutungsmuster und rassistischer Hetze führt.

Über die Weiterentwicklung der o.g. – oft praktischen – Maßnahmen hinaus wird es im Bereich der medialen Integration darum gehen, den Austausch und den Erkenntnisgewinn

[698] http://www1.wdr.de/unternehmen/der–wdr/migranten–und–medien100.pdf.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

zu systematisieren. Angebote und Aktivitäten einzelner Medienhäuser und Medienprojekte stehen aktuell zumeist unverbunden nebeneinander, werden vorangetrieben oder fallen gelassen, ohne dass ein systematischer Austausch, eine Evaluierung oder wissenschaftliche Auswertung und Begleitung stattfindet. Ein medienübergreifender Dialog über die Rolle der Medien in der Einwanderungsgesellschaft und ein Austausch über Best Practice im Bereich medialer Integration oder neue diesbezügliche Erkenntnisse der Medienforschung finden allenfalls sporadisch statt. Im föderalen System fehlt nach Auffassung der Beauftragten ein bundesweiter Austausch rund um das Thema „Medien und Vielfalt“, welcher Vernetzung organisiert und gute Praxis verstetigt. In der Medienpolitik, den Medienanstalten der Länder und auch der Medienforschung erscheint der Stellenwert des Themas nicht überall und umfänglich erkannt. Dies wundert umso mehr, als es 2015/2016 kaum ein prägenderes mediales Thema gab als „Flucht, Migration und Integration“.

8 Kultur

Die Kunst- und Kulturförderung liegt nach dem Grundgesetz in Deutschland in erster Linie in der Verantwortung der Länder und Gemeinden. Der Bund übernimmt mit rund 1,2 Mrd. € etwa 13 % der Gesamtausgaben für Kunst und Kultur. Er ist dabei für kulturelle Einrichtungen und Projekte von nationaler Bedeutung zuständig. Dadurch trägt er dazu bei, unser kulturelles Erbe zu erhalten, und leistet einen Beitrag dazu, dass sich Kunst und Kultur entfalten können. Der Kunst- und Kulturbetrieb in Deutschland ist durch eine starke Internationalität geprägt. Diese kulturelle Vielfalt beschreibt jedoch keinen Zustand, sondern einen Prozess, in dem sich unterschiedliche kulturelle Ausdrucksformen entwickeln. Der Umgang mit dieser Vielfalt bedingt die Öffnung für das jeweils andere und legt das Fundament für ein faires, durch Respekt und Verständnis geprägtes Zusammenleben in unserer Gesellschaft. Dennoch werden Menschen mit Migrationshintergrund von den Kultureinrichtungen bislang noch zu selten adäquat angesprochen, auch in den meisten Verbänden und Organisationen des Kulturbetriebs sind sie oft unterrepräsentiert.

Dabei belegt das „Interkulturbarometer“ aus dem Jahr 2012, dass Menschen mit Migrationshintergrund ihre gegenwärtige Lebenssituation in Deutschland vor allem dann als positiv empfinden, wenn sie in das kulturelle Geschehen vor Ort eingebunden sind. Insofern kommt der kulturellen Integration eine enorme Bedeutung bei der gesellschaftlichen Integration zu. Das betrifft selbstverständlich auch die Integration geflüchteter Menschen. Gleichwohl sollten die Potenziale der kulturellen Integration auch nicht überschätzt werden. Eine erfolgreiche Integrationspolitik muss eine Vielzahl von

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Aspekten berücksichtigen – nicht zuletzt strukturelle und soziale, wobei der Integration im Arbeitsmarkt eine zentrale Bedeutung zukommt.

8.1 Aktivitäten des Bundes

Kulturelle Integration zielt auf Teilhabegerechtigkeit unabhängig von sozialem Status, von Alter und kultureller Tradition. Der Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode formuliert dazu: „Die Koalition bekennt sich zu dem Ziel, jedem Einzelnen unabhängig von seiner sozialen Lage und ethnischen Herkunft gleiche kulturelle Teilhabe in allen Lebensphasen zu ermöglichen. Kultur für alle umfasst Inklusion, Geschlechtergerechtigkeit sowie interkulturelle Öffnung. Diese Grundsätze sind auch auf die vom Bund geförderten Einrichtungen und Programme zu übertragen."

Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) hat deshalb den folgenden Passus als Bestandteil in die Zuwendungsbescheide an ihre institutionell geförderten Kultureinrichtungen aufgenommen: „Das Engagement der Kultureinrichtungen muss auch darauf gerichtet sein, ihre vielfältigen Potenziale offensiv zu kommunizieren. Deshalb werden die Zuwendungen des Bundes mit dem Ziel einer aktiven kulturellen Vermittlungsarbeit verbunden. Menschen, die Angebote der öffentlichen Kultureinrichtungen bislang wenig oder gar nicht nutzen, ist ein besonderer Stellenwert einzuräumen. Die Qualität der kulturellen Vermittlung soll regelmäßig in den Aufsichtsgremien erörtert werden und ist Bestandteil der Erfolgskontrolle."

Gremienvertreterinnen und -vertreter können auf eine interne „Handreichung zur Thematisierung von Fragen der kulturellen Bildung und kulturellen Integration" zurückgreifen, um den entsprechenden Sensibilisierungsprozess kompetent zu begleiten.

Bereits im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration[699] diente das Dialogforum „Kultur" unter der Federführung der BKM der Verständigung über Maßnahmen und Projekte, die staatliche und bürgerschaftliche Akteure entwickelt haben, um den inneren Zusammenhalt unserer Gesellschaft zu stärken. Im Nationalen Aktionsplan wurde das strategische Ziel verfolgt, die interkulturelle Kompetenz zu stärken und kulturelle Pluralität positiv erlebbar zu machen.

Als nachhaltiges Ergebnis aus dem Dialogforum wurde zusammen mit der Beauftragten die Gründung eines ressortübergreifenden Netzwerks Kulturelle Bildung und Integration initiiert, das die Stiftung Genshagen seit 2012 gemeinsam mit der BKM aufgebaut hat. Dieses Netzwerk versteht sich als informelle Austauschplattform von ca. 60 Vertreterinnen

[699] www.nationaler-aktionsplan-integration.de

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

und Vertretern aus Politik (Bund, Länder und Kommunen), Wissenschaft, Kulturinstitutionen, soziokulturellen Zentren, Migrantenorganisationen, Dachverbänden, Stiftungen, Netzwerken und Kunstschaffenden. Die jährlichen Netzwerktreffen im Genshagener Schloss dienen dem Know-how-Transfer zwischen den verschiedenen Netzwerkmitgliedern sowie der Diskussion von Konzepten, Arbeitsansätzen und pragmatischen Modellen der ressortübergreifenden Zusammenarbeit.

Auch beim BKM-Preis Kulturelle Bildung gehört die Ausrichtung auf Zielgruppen, die bislang kaum oder gar keinen Zugang zu den Angeboten öffentlicher Kultureinrichtungen hatten, zu den wesentlichen Kriterien. Dieser Preis besitzt inzwischen bundesweites Renommee.

Die Bundesregierung finanziert zudem bundesweit vorbildliche Projekte der kulturell-künstlerischen Vermittlung.[700] Damit wird das Ziel verfolgt, den Zugang zu kulturellen Angeboten unabhängig von finanzieller Lage, ethnischer und sozialer Herkunft zu erleichtern und die Aktivitäten im Bereich der kulturellen Bildung und der kulturellen Integration zu stärken.

Mit dem Programm „Kultur macht stark. Bündnisse für Bildung“[701] fördert das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) seit 2013 außerschulische Maßnahmen der kulturellen Bildung für benachteiligte Kinder und Jugendliche. Die außerschulischen Maßnahmen reichen von Lese- und Sprachförderung über Tanz-, Theater- und Zirkusprojekte bis hin zur Mediengestaltung und bildenden Kunst. In den Bündnissen schließen sich mindestens drei lokale Einrichtungen oder Gruppierungen zusammen, die sich vor Ort für Kinder und Jugendliche und in der kulturellen Bildung engagieren. Das Programm läuft noch bis Ende 2017, insgesamt stellt das BMBF dafür bis zu 230 Mio. € bereit. Seit Projektbeginn wurden mit bundesweit rund 14.300 Maßnahmen in über 6.500 Bündnissen für Bildung rund 450.000 Kinder erreicht.

Die Bildungsangebote kommen auch geflüchteten Kindern und Jugendlichen zugute – jede zehnte Maßnahme bezieht diese Zielgruppe mit ein.

Bis 2017 stellt das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) zudem zusätzlich fünf Millionen Euro pro Jahr zur Finanzierung kultureller Bildungsangebote für junge erwachsene Geflüchtete bis einschließlich 26 Jahren bereit. Diese Geflüchteten, die nicht mehr der allgemeinen Schulpflicht unterliegen und oft eine längere Zeit bis zum Übergang in eine berufliche Ausbildung oder Tätigkeit überbrücken müssen, kann die

[700] https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2016/2016-04-26-flyer-kulturelle-bildung.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

[701] http://www.buendnisse-fuer-bildung.de/.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Teilnahme an Maßnahmen der kulturellen Bildung die Möglichkeit bieten, die deutsche Sprache zu erlernen und gleichzeitig die Kultur in Deutschland kennen zu lernen.

Mit Förderung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) sorgt die Plattform „Kultur macht Schule"[702] der Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung dafür, dass sich die kulturellen Bildungsangebote für Kinder und Jugendliche mit und an Schulen erweitern und sich die Qualität dieser Bildungsangebote kontinuierlich entwickelt.

Auch die Kulturstiftung des Bundes (KSB) trägt mit vielfältigen Maßnahmen zur kulturellen Integration bei. Mit dem Ziel, Teilhabe an Kunst und Kultur zu fördern und die Kultureinrichtungen bei der Ansprache eines neuen bzw. vielfältigen Publikums zu unterstützen, hat sie in den vergangenen Jahren eine Reihe von großen Förderprogrammen initiiert und unterstützt. Hierzu zählen die Programme „Jedem Kind ein Instrument" (2007–2011), „Kulturagenten für kreative Schulen" (2011–2019), „Initiative zur Stärkung der Vermittlungsarbeit in Museen" (2016–2020), „Bauhaus Agenten" (2016–2020). Parallel dazu werden in der allgemeinen Projektförderung und in den Fonds wie „Doppelpass", „Stadtgefährten", „Tanzfonds Partner" etc. zahlreiche Projekte gefördert, die Kultureinrichtungen dabei unterstützen, neue Vermittlungsformate zu erproben und modellhafte Kooperationen beispielsweise zwischen Bildungs- und Kultureinrichtungen zu initiieren. Mit ihrem neuesten Programm „Agenten für die neue Stadtgesellschaft" sollen Wege und Formen aufgezeigt werden, wie kulturelle Institutionen das Thema Zuwanderung in ihren Häusern wirkungsvoll umsetzen können. Dafür stellt sie zunächst bis 2024 insgesamt 21 Mio. € für 46 Einrichtungen aus bildender Kunst, Musik, Literatur und darstellender Kunst zur Verfügung, die über vier Jahre einen „Agenten" beschäftigen, um Veränderungsprozesse sowohl in den Institutionen als auch in der Stadtgesellschaft voranzutreiben.

Unter dem Titel „Kultur öffnet Welten" hat die BKM im Jahr 2015 eine bundesweite Initiative ins Leben gerufen, um den bereits kontinuierlich geleisteten Beitrag von Kultureinrichtungen sowie Künstlerinnen und Künstlern zum interkulturellen Dialog sichtbar zu machen, diesen zu würdigen und Impulse für weitere partizipative Aktivitäten mit anderen öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren auszulösen. Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände unterstützen diese Initiative. Sie nimmt den Welttag der kulturellen Vielfalt am 21. Mai zum Anlass, um kulturelle Teilhabe zu fördern. Beteiligen können sich Kultureinrichtungen sowie Künstlerinnen und Künstler, die sich durch ihr Programm zu den Zielen der UNESCO-Konvention für kulturelle Vielfalt bekennen und

[702] https://www.kultur-macht-schule.de/.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

deren Vorhaben einen Bezug zur kulturellen Vielfalt aufweist. Am 21.05.2016 fand im Deutschen Historischen Museum Berlin die zentrale Eröffnungsveranstaltung statt, in deren Rahmen auch zehn künstlerische Projekte mit geflüchteten Menschen mit Nominierungen bzw. drei Sonderpreisen der BKM gewürdigt wurden. Die Initiative wird auch im kommenden Jahr fortgeführt.

Darüber hinaus hat die BKM auf Anregung des Deutschen Kulturrats im November 2016 gemeinsam mit dem BMI, dem BMAS und der Integrationsbeauftragten die „Initiative Kulturelle Integration“ ins Leben gerufen. Darin werden Vertreterinnen und Vertreter von Staat, Kultur und Zivilgesellschaft gemeinsam aktuelle Herausforderungen zum Thema gesellschaftlicher Zusammenhalt und kulturelle Integration erörtern und sich über das Wertefundament in einer pluralen Gesellschaft verständigen. Die Initiative soll in Form von prägnanten Thesen wichtige Impulse für die gesellschaftliche Debatte auslösen. Es ist geplant, die Ergebnisse anlässlich des UNESCO-Welttags der kulturellen Vielfalt im Mai 2017 öffentlich vorzustellen.

Kulturelle Integration von Flüchtlingen

Angesichts der Zuwanderung von Flüchtlingen insbesondere im Jahr 2015 legten zahlreiche Kultureinrichtungen einen Schwerpunkt der kulturellen Vermittlungsarbeit auf diese neuen Zielgruppen. Wegen der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland und der besonderen Verantwortung der Länder und Kommunen für die Förderung der Kultur fokussieren die Aktivitäten des Bundes auch im Kontext der Integration geflüchteter Menschen vor allem die bundesweite Vernetzung und Qualifizierung der Akteure. Außerdem wurden alle institutionell von der BKM geförderten Einrichtungen gebeten, spezifische Angebote für Flüchtlinge zu entwickeln, ohne andere sozial bedürftige Besuchergruppen zu benachteiligen. Die Aktivitäten zur kulturellen Integration geflüchteter Menschen verfolgen drei Schwerpunkte:

- die finanzielle Unterstützung künstlerischer Initiativen mit Geflüchteten durch die künstlerischen Förderfonds des Bundes sowie im Rahmen der Projektförderung für Modellprojekte der kulturellen Bildung
- die Vergabe eines Sonderpreises an Projekte, die zur kulturellen Teilhabe geflüchteter Menschen beitragen
- der gezielte Erfahrungsaustausch und die Vernetzung der Akteure im Hinblick auf künstlerische Arbeit mit Geflüchteten.

Es gibt ausgezeichnete Ideen und Formate wie beispielsweise Führungen für arabischsprachige Flüchtlinge durch zuvor qualifizierte Syrer und Iraker (Peer-to-Peer-

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ansatz) im Deutschen Historischen Museum, dem Museum für Islamische Kunst oder dem Bode-Museum in Berlin. Diese Vorhaben fanden auch international Beachtung. Weitere Projektbeispiele zur kulturellen Teilhabe von geflüchteten Menschen finden sich auf den Webseiten von „Kultur öffnet Welten“[703], der Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung[704] oder des Deutschen Musikinformationszentrums[705].

8.2 Maßnahmen der Länder, Kommunen und zivilgesellschaftlicher Akteure

Die Kultusministerien der Länder beschäftigen sich ebenfalls bereits seit Jahren mit den Themen Integration, Interkultur bzw. Transkultur und der interkulturellen Öffnung von Kultureinrichtungen, u.a. im Kontext Audience Development. Hierbei geht es u.a. darum, Voraussetzungen und Potenziale für eine interkulturelle Öffnung von freien und institutionellen Kultureinrichtungen auszuloten. Dazu müssen sich die inhaltliche Ausgestaltung und notwendige Rahmenbedingungen sowie künftige Förderstrukturen der Landeskulturförderung verändern. Die Länder betreiben ihre jeweilige interkulturelle Kulturentwicklung als partizipativen und diskursiven Prozess mit dem Ziel, neue Handlungsansätze zu entwickeln, insbesondere auch im Hinblick auf die Kulturarbeit mit geflüchteten Menschen. Dabei geht es u.a. um eine Standortbestimmung, um mögliche Wege zu interkultureller Öffnung der Kulturinstitutionen, z.B. durch gezieltes Diversitätsmanagement, um die Realisierung interkultureller Kulturangebote, um Qualifizierung und Fortbildung sowie um die Beschäftigung von Menschen unterschiedlicher Herkunft im Kulturbetrieb. Kultureinrichtungen sind aufgefordert, interkulturell zu denken, zu handeln und zu arbeiten: Sowohl ihre inhaltliche Programmgestaltung als auch die Zusammensetzung ihres Personals sollen die plurale Realität der Gesellschaft widerspiegeln. Ziel der Länder ist es, die Kultureinrichtungen in diesem Prozess aktiv zu begleiten und zu unterstützen.

Die Bemühungen der Kommunen zielen ganz unmittelbar auf die kulturelle Integration nicht nur der aktuellen Flüchtlinge, sondern auch anderer Bevölkerungsgruppen, unabhängig von ihrer Migrationsgeschichte. Diese Aufgaben haben in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen, wie die öffentlich geführten Diskussionen über Multikulturalität bzw. kulturelle Vielfalt belegen. Im Zusammenhang mit den notwendigen Maßnahmen und Prozessen ist offenkundig, dass sowohl die rezeptive als auch die aktive Beschäftigung mit Kunst und Kultur in schwierigen Lebenssituationen hilfreich und

---

[703] http://www.kultur-oeffnet-welten.de/positionen/themen/thema-detail.html?id=20.

[704] https://www.bkj.de/kulturelle-bildung-dossiers/fluechtlinge-und-kulturelle-bildung/praxis-und-projekte.html.

[705] http://www.miz.org/fokus_musik_macht_heimat.html.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

wertvoll sein kann. Künstlerische Ausdrucksformen bieten ein Medium der Auseinandersetzung mit dem Unbekannten, aber auch mit dem Erlebten und der jeweiligen Selbstwahrnehmung. Die öffentlichen Kultureinrichtungen entwickeln mit Blick auf die erforderlichen Integrationsleistungen Vernetzungen zu zivilgesellschaftlichen Strukturen und legen ihre Angebote und Konzepte mittel- und langfristig an. Angestrebt wird eine identifikatorische Integration, die langfristig nur gelingen kann, wenn sich die bereits seit Langem hier lebende Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund von diesen Kulturangeboten ebenso angesprochen fühlt wie die kürzlich Zugezogenen.

In den Kommunen gibt es eine unüberschaubar große Zahl zivilgesellschaftlicher Initiativen, die niedrigschwellige wie auch langfristige kulturelle Bildungsangebote einschließen, inklusive künstlerisch-ästhetisch anspruchsvoller Projekte, die kulturelle Vielfalt in den örtlichen Strukturen sichtbar machen und Kunst und Kultur in Deutschland weiterentwickeln. Die Kommunen unterstützen diese Initiativen nach Kräften. Auf Dauer ist deren hauptamtliche Begleitung im öffentlichen Sektor unverzichtbar. Dies ist ebenso im Blick zu behalten wie eine kontinuierliche Vernetzung unter Einbindung anderer relevanter Ressorts der Kommunalverwaltungen, insbesondere des Bildungs-, Sozial- und Jugendbereichs.

Beispielhaft und stellvertretend für viele nicht staatliche Akteure werden hier der Museumsbereich und die Initiativen des Deutschen Museumsbunds erwähnt.

In Deutschland gibt es mittlerweile einige Museen und Ausstellungshäuser, die sich mit der Migrationsgeschichte Deutschlands befassen. Zu nennen sind zum Beispiel das Dokumentationszentrum und Museum über die Migration in Deutschland e.V. - DOMiD (Köln), das Deutsche Auswandererhaus (Bremerhaven) oder BallinStadt (Hamburg). Zahlreicher sind die Beispiele für regionale Museen wie das Kreuzberg Museum, die Stadtmuseen in Frankfurt und Stuttgart, das Ruhr Museum oder das LWL-Industriemuseum in Bochum, die ebenfalls über Dauerausstellungen zum Thema verfügen. Schließlich fanden im Berichtszeitraum Sonder- bzw. Wechselausstellungen zum Thema Migration wie „Immer bunter. Einwanderungsland Deutschland“ im Haus der Geschichte (Bonn, Leipzig) oder im Deutschen Hygiene-Museum „Das neue Deutschland. Von Migration und Vielfalt“ statt.

Angeregt durch den Nationalen Aktionsplan hat der Deutsche Museumsbund e.V. 2010 den Arbeitskreis „Migration“ gegründet. Der Arbeitskreis ist einer von insgesamt 14 Arbeitskreisen und Fachgruppen des bundesweiten Verbands. Ihm gehören Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Museen an, die sich zu den Themen Integration und Migration im Hinblick auf die Museumsarbeit austauschen möchten. Als Plattform für den fachlichen Austausch hat der Arbeitskreis „Migration“ in Zusammenarbeit mit

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Vertreterinnen und Vertretern von Migrantenselbstorganisationen einen Leitfaden „Museen, Migration und kulturelle Vielfalt“ erarbeitet, der im Frühjahr 2015 veröffentlicht wurde. Der Arbeitskreis hat zudem die Durchführung der beiden bundesgeförderten Projekte „Alle Welt: Im Museum“ und „Kulturelle Vielfalt im Museum: Sammeln, Ausstellen und Vermitteln“ begleitet. Die kulturspartenübergreifende Vernetzung im Netzwerk Kulturelle Bildung und Integration hat darüber hinaus zur Beteiligung an der Entwicklung eines Projekts gemeinsam mit Volkshochschulen und Museen zur Partizipation und Integration von Migranten geführt.

Mit der Entwicklung der Flüchtlingssituation in Europa ergeben sich neue Aspekte im Themenfeld „Museen, Migration und kulturelle Vielfalt“, denen sich der Arbeitskreis „Migration“ zuwendet. Ein weiteres Ziel ist die Entwicklung von Instrumentarien zur Evaluierung der Wirkung von Museumsprojekten im Themenbereich. Hierzu soll der Kontakt zu Forschungseinrichtungen geknüpft werden.

8.3 Ausblick

Perspektivisch werden die interkulturelle Öffnung der Kunst- und Kulturinstitutionen bzw. die Veränderungsprozesse im Kulturbetrieb weiterhin ein zentrales Thema bilden. Viele bedeutsame Ansätze in diesem Bereich sind bundesweit zu finden: programmatisch, strukturell, ästhetisch. Bei näherer Betrachtung der Öffnungsprozesse fällt auf, dass diese noch zu oft auf marketingspezifische Aspekte reduziert sind. Dabei werden zumeist neue Modelle der Vermittlung entwickelt und/oder Programme der kulturellen Bildung aufgelegt, mit denen sich Kultureinrichtungen neue Besucher erhoffen, Nichtbesucher für das bestehende Programm begeistert oder an den bestehenden Kanon herangeführt werden sollen. Derartige Strategien führen – und das zeigen eine Reihe von Beispielen in Deutschland und im Ausland – selten zum Erfolg. Erst wenn die gesamte Institution sich selbst befragt (Programm, Personal, Publikum, Netzwerkarbeit, Aufenthaltsqualität etc.), neue Formen der gleichberechtigten internen und externen Zusammenarbeit entwickelt und sich selbst als lernende Institution in einer vielfältigen Gesellschaft begreift, können Entwicklungsprozesse mittel- und längerfristig Erfolg haben.

Außerdem wird die Frage eine große Rolle spielen, wie die Kulturarbeit von und mit Geflüchteten und ihren Perspektiven bei allen Besonderheiten, die diese Arbeit mit sich bringt, mittel- und langfristig in die Programme der Kunst- und Kultureinrichtungen eingebunden wird und somit zu tatsächlichen Öffnungsprozessen mit einer strukturellen Selbstbefragung seitens der Kunst- und Kulturinstitutionen beiträgt. Denn Veränderungsprozesse im Kulturbetrieb erhalten durch die aktuellen Migrationsbewegungen einen neuen Stellenwert. Zahlreiche Projekte mit Geflüchteten

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

werden angestoßen – leider sind die Projekte derzeit jedoch noch zu selten so angelegt, dass sie die Struktur der Kunst- und Kulturinstitutionen nachhaltig institutionell verändern. Die bundesweite Übertragung von beispielhaften Projekten bleibt vor diesem Hintergrund eine vordringliche Aufgabe, auch im Hinblick auf modifizierte Ansätze für den ländlichen Raum. Für diese herausfordernden Aufgaben müssen nach Auffassung der Beauftragten die nötigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

9 Gesundheit

9.1 Teilhabe an Gesundheitsprävention und medizinischer Versorgung

Die Beauftragte hat im Jahr 2015 das Thema „Gesundheit und Pflege in der Einwanderungsgesellschaft“ zu ihrem Schwerpunkt gemacht.

Da noch nicht alle Menschen mit Einwanderungsgeschichten an der gesundheitlichen Prävention sowie der medizinischen und pflegerischen Versorgung ausreichend teilhaben, hat die Beauftragte im Schwerpunktjahr mit Expertinnen und Experten die Frage diskutiert, wie ein Gesundheits- und Pflegewesen gestaltet werden kann, das den Anforderungen einer Einwanderungsgesellschaft gerecht wird. Zudem hat sie im gesetzgeberischen Bereich die Berücksichtigung des Migrationshintergrunds eingebracht[706], Anstöße zur Verbesserung der Datenlage gegeben, eine Studie zu „Pflege und Pflegeerwartungen in der Einwanderungsgesellschaft“ sowie zur „Sprachmittlung im Gesundheitswesen“ in Auftrag gegeben.

Die Zuwanderung von Flüchtlingen und die damit verbundenen Herausforderungen bei der gesundheitlichen Versorgung lenken das Augenmerk erneut auf die eingeschränkte medizinische Versorgung von Asylsuchenden und Flüchtlingen, wobei die Einführung der Gesundheitskarte und die Behandlung von Traumafolgen im Mittelpunkt stehen.[707]

Bei der Auftaktveranstaltung zum Schwerpunktjahr im März 2015 hat die Beauftragte gemeinsam mit dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und Expertinnen und Experten aus den Bereichen Pflege, medizinische Versorgung, Krankenversicherung, Wissenschaft und Prävention die Herausforderungen der gesundheitlichen Versorgung von Menschen mit Einwanderungsgeschichten diskutiert und Handlungsfelder identifiziert. Zum Abschluss des Schwerpunktjahres hat die Bundeskanzlerin integrations- und gesundheitspolitisch relevante Einrichtungen und zivilgesellschaftliche Organisationen von Bund, Ländern und Kommunen zum Integrationsgipfel eingeladen. Zahlreiche

[706] Vgl. Kap. II 9.1.4 Unterkapitel Interkulturelle Öffnung der Bundesverwaltung.
[707] Vgl. Kap. II 9.1.5 Unterkapitel Flüchtlinge.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Expertinnen und Experten zeigten Lücken in der Datenlage auf und erläuterten die Notwendigkeit wissenschaftlicher Studien, die aufzeigen, an welchen Stellen die Teilhabe von Menschen mit Einwanderungsgeschichten an der medizinischen und pflegerischen Versorgung verbessert werden muss. Die derzeitige Daten- und Faktenlage sei unvollständig und lasse keine systematische Auswertung der gesundheitlichen Situation von Menschen mit Einwanderungsgeschichten zu. Diese Personengruppe müsse bei der Gesundheitsberichterstattung und in der epidemiologischen Forschung regelmäßig Berücksichtigung finden.

Darüber hinaus fehle es an einer zielgruppengenauen Ansprache, damit alle Menschen von den Leistungen des Gesundheitswesens profitieren können. Viele Informationen über medizinische Leistungen, Rehabilitations- und Präventionsangebote erreichen Menschen mit Einwanderungsgeschichten noch nicht in ausreichendem Maße. Die interkulturelle Öffnung wurde als Zukunftsaufgabe für alle Einrichtungen der medizinischen und pflegerischen Versorgung sowie der Prävention und Selbsthilfe identifiziert.

Die Beauftragte des Bundes und die Beauftragten der Länder und Kommunen haben 2015 bei ihrer jährlichen Bundeskonferenz diskutiert, wie sie die Zugänge zum Gesundheits- und Pflegewesen für alle Menschen mit Einwanderungsgeschichten verbessern können. Hierbei wurde deutlich, welchen großen Beitrag Kommunen und Länder für eine bessere Versorgung leisten können. Kommunale Gesundheitsnetzwerke entwickeln Konzepte für eine nachhaltige Teilhabe, wie in Frankfurt am Main, wo das Kompetenzzentrum für Migration und öffentliche Gesundheit im Gesunde-Städte-Netzwerk Modelle guter Praxis für interkulturell geöffnete kommunale Gesundheitsinitiativen entwickelt und erprobt. Dazu gehören in Frankfurt am Main die Internationale Humanitäre Sprechstunde, der Einsatz von Gesundheitslotsinnen und -lotsen- und die Zusammenarbeit mit Migrantenvereinen in lokalen, lebensweltbezogenen Gesundheitsförderungsprojekten.

Die Bundesregierung hat mit der Verabschiedung des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes (Asylpaket I) die Rechtsgrundlage für die bislang freiwilligen Vereinbarungen der Krankenkassen zur Übernahme der Versorgung von Flüchtlingen und Asylsuchenden innerhalb der ersten 15 Monate geändert und somit die Einführung der Gesundheitskarte für Flüchtlinge und Asylsuchende erleichtert.[708]

[708] Vgl. auch Kap. II 9.1.5

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die Sprachmittlung wird in vielen Kommunen bereits bei der sozialen und gesundheitlichen Beratung genutzt, um Unter-, Über- oder Fehlversorgung zu vermeiden. Praktische Beispiele finden sich in der Studie der Beauftragten zur „Sprachmittlung im Gesundheitswesen“, die in Kapitel II 9.1.3 (Kommunikation und Sprachmittlung) vorgestellt wird.[709]

Die Migrantenorganisationen haben sich im Schwerpunktjahr u.a. mit einem Positionspapier[710] beim Integrationsgipfel eingebracht. Ihre Rolle sehen sie als Katalysatoren der Teilhabeförderung. Sie nutzen ihre Zugänge zu den Zuwanderergruppen, um diesen die Türen zum Gesundheits- und Pflegewesen zu öffnen. Die Selbsthilfe spielt hierbei eine wichtige Rolle.

Das BMG und die Behörden des Geschäftsbereiches haben, auch veranlasst durch die Zuwanderung von Flüchtlingen, Informationsmaterialien für diese Zielgruppe erstellt bzw. angepasst.[711]

9.1.1 Datenlage und repräsentative Daten aus der Gesundheitsforschung

Im Schwerpunktjahr der Beauftragten bestand unter allen beteiligten Expertinnen und Experten ein Konsens über den fortbestehenden Mangel an repräsentativen Daten zur Präventionsteilhabe, zum Gesundheitsstatus und zur medizinischen Versorgung von Menschen mit Einwanderungsgeschichten.

Die Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland (KiGGS) des Robert Koch-Instituts hat in der ersten Erhebungsphase (2003–2006) durch gezielte, u.a. mehrsprachige Befragung einen repräsentativen Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund erfassen können.[712] Die zweite Nachfolgestudie der KiGGS-Basiserhebung „KiGGS Welle 2“ wird erneut die Bevölkerungsgruppe der Familien mit Kindern mit Migrationshintergrund erfassen. Die Erhebung wird Ergebnisse zum Gesundheitsstatus und -verhalten, zu Lebensbedingungen, Schutz- und Risikofaktoren

---

[709] Vgl. Kap. II 9.1.3

[710] Stellungnahme und Handlungsempfehlungen der Migrantenselbstorganisationen zur gesundheitlichen Versorgung von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte und Flüchtlingen (www.integrationsbeauftragte.de).

[711] Bundesministerium für Gesundheit: Ratgeber Gesundheit für Asylsuchende in Deutschland (mehrsprachig), Berlin, Dezember 2015; Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung: Infodienst Migration, Flüchtlinge und Gesundheit, Bonn, 2016.

[712] Robert Koch-Institut: Kinder- und Jugendgesundheit (KiGGS 1).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

sowie zur Inanspruchnahme von Leistungen des Gesundheitswesens auch bei Familien mit Migrationshintergrund erbringen (Ergebnisse voraussichtlich 2017).

Die Gesundheitsberichterstattung des Bundes[713] fasst die Ergebnisse von Einzelstudien zu chronischen Erkrankungen, zu gesundheitlichen Risikofaktoren, zu Infektionskrankheiten und zur gesundheitlichen Versorgung zusammen. Demnach bestätigt sich die geringere Inanspruchnahme von Früherkennung und Prävention durch Menschen mit Migrationshintergrund auch für die Krebsfrüherkennung.[714] Hinsichtlich chronischer Erkrankungen zeichnen sich eine größere Häufigkeit des Diabetes mellitus Typ 2 bei älteren Migrantinnen und Migranten sowie eine größere Häufigkeit psychischer Erkrankungen ab, die ggf. durch einen niedrigeren Sozialstatus mitbedingt sind.[715] Zusammenfassend wird in der Gesundheitsberichterstattung des Bundes[716] festgestellt, dass Arbeitsmigrantinnen und -migranten und Flüchtlinge eine erhöhte Prävalenz bei chronischen Krankheiten, psychischen Belastungen, Adipositas oder Karies haben; auch ist der Impfstatus häufig nicht ausreichend und die Inanspruchnahme von Vorsorgemaßnahmen eingeschränkt.

Die Ergebnisse der Studie zur Gesundheit Erwachsener in Deutschland (DEGS1)[717] ermöglichen bei der Betrachtung des Gesundheitszustands sowie der Inanspruchnahme von Maßnahmen zur Prävention und Vorsorge eine Differenzierung zwischen erster und zweiter Zuwanderergeneration sowie zwischen Männern und Frauen mit Migrationshintergrund. Hierbei ist auffallend, dass auch junge Männer mit Migrationshintergrund mit über 10 % weitaus häufiger als Männer ohne Migrationshintergrund (5 %) eine depressive Symptomatik aufweisen.[718] Bei Frauen mit Migrationshintergrund ist hiervon nur die erste Generation überdurchschnittlich betroffen (15,1 %).[719] Bei den Vorsorgeuntersuchungen ist ein relevanter Anteil von Männern

[713] Robert Koch-Institut (Hrsg.): Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Gemeinsam getragen von RKI und Destatis, Berlin 2015.

[714] Ebd., S. 181.

[715] Ebd., S. 178.

[716] Ebd., S. 175 ff.

[717] Rommel, Alexander (et al.): Die gesundheitliche Lage von Menschen mit Migrationshintergrund und die Bedeutung des sozioökonomischen Status. Erste Ergebnisse der Studie zur Gesundheit Erwachsener in Deutschland (DEGS1). In: Bundesgesundheitsblatt 2015, 58, S. 543–552, 01.04.2015.

[718] Ebd., S. 546.

[719] Ebd.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

(45,1 % erste Generation, 42 % zweite Generation; ohne Migrationshintergrund 18,6 %) und Frauen (25,7 %; ohne Migrationshintergrund 7,9 %) mit Migrationshintergrund nicht über Programme zur Krebsfrüherkennung informiert.[720] Auch hier ist auffallend, dass Männer der zweiten Generation im Unterschied zu Frauen der zweiten Generation fast ebenso wenig informiert sind wie Männer der ersten Generation.[721] Insgesamt haben Frauen der ersten Generation einen deutlich schlechteren Gesundheitszustand und sind weniger aktiv bei Vorsorge und Prävention als gleichaltrige Frauen ohne Migrationshintergrund. Dieser Effekt verliert sich allerdings in der zweiten Zuwanderergeneration schneller als bei Männern, dies insgesamt weniger signifikante Unterschiede zu Männern ohne Migrationshintergrund zeigen; dort, wo signifikante Probleme bestehen, wie beim riskanten Alkoholkonsum,[722] bei depressiven Symptomen und der Vorsorge, verlieren sich die Unterschiede in der zweiten Zuwanderergeneration kaum.[723] Die Anpassung erfolgt bei zugewanderten Frauen also schneller als bei männlichen Zuwanderern, wobei die Unterschiede zur nicht zugewanderten Bevölkerung in der ersten Zuwanderergeneration der Frauen auch ausgeprägter sind.

Die Ergebnisse der Gesundheitsforschung zeigen für alle Bevölkerungsgruppen einen engen Zusammenhang zwischen Sozialstatus und Gesundheit. Bei Kontrolle des sozioökonomischen Status in o.g. Studie zur Gesundheit Erwachsener in Deutschland zeigt sich aber ein differenziertes Bild, wonach der Sozialstatus die Gesundheitsfaktoren von Menschen mit Einwanderungsgeschichten nur zum Teil beeinflusst. Zum Beispiel hat der Sozialstatus in der ersten Zuwanderergeneration starken Einfluss auf die subjektive Gesundheit, weniger aber auf die chronischen Erkrankungen – hier spielt der Migrationshintergrund offenbar eine wichtigere Rolle.[724] Auch bei der Krebsfrüherkennung ist der Sozialstatus weniger einflussreich als der Migrationshintergrund. Bezüglich aller untersuchten Faktoren kommt die Studie zu dem Schluss, dass der Migrationshintergrund eine eigenständige Determinante der Bevölkerungsgesundheit ist. Häufig besteht aber eine enge Korrelation von Sozialstatus, Aufenthaltsdauer und Krankheitsrisiken.

Für die Maßnahmen zur Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung von Menschen mit Einwanderungsgeschichten lässt sich aus den o.g. Forschungsergebnissen zudem schlussfolgern, dass insbesondere die erste Zuwanderergeneration aktiver für Vorsorge

---

[720] Ebd.

[721] Ebd.

[722] Insgesamt haben insbes. Zuwanderergruppen z.B. türkischer Herkunft einen unterdurchschnittlichen Alkoholkonsum. Diese Unterschiede im Alkoholkonsum zwischen den Herkunftsgruppen wurden hier nicht berücksichtigt.

[723] Ebd., S. 548.

[724] Ebd.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

und Prävention gewonnen werden muss. Eine bislang wenig berücksichtigte Zielgruppe sollten Männer der zweiten Generation sein, deren gesundheitliche Situation und Versorgung sich trotz längerer Aufenthaltsdauer nicht deutlich verbessern.

9.1.2 Fachgespräche und weitere Initiativen im Schwerpunktjahr

9.1.2.1 Fachgespräch Zahn- und Mundgesundheit

Die Beauftragte hat im Schwerpunktjahr „Gesundheit und Pflege in der Einwanderungsgesellschaft“ in Kooperation mit der Bundeszahnärztekammer ein Fachgespräch zur Zahn- und Mundgesundheit von Migrantinnen und Migranten durchgeführt. Seit der KiGGS-Studie (2003–2006)[725] und aufgrund aktueller Studien[726] ist belegt, dass Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund, vor allem bei beidseitigem Migrationshintergrund, eine schlechtere Mundgesundheit und ein schlechteres Mundgesundheitsverhalten aufweisen als gleichaltrige Nichtmigranten. Dies zeigt sich in einem erhöhten Risiko für Karies, in einer zu geringen Zahnputzfrequenz, in einer geringen Inanspruchnahme regelmäßiger Zahnarztkontrollen und geringer Fluoridierung sowie Versiegelung von Backenzähnen. Als Ursachen gelten ein niedriger sozioökonomischer Status, zum Teil der kulturelle Hintergrund, die Sprachbarrieren und Informations- und Wissensdefizite.

Das Fachgespräch hat gezeigt, dass die Zahn- und Mundgesundheit mit präventiven Maßnahmen deutlich verbessert werden kann. Deshalb ist es wichtig, dass Maßnahmen frühzeitig bei den Eltern mit Einwanderungsgeschichten ansetzen. Um insbesondere die Risikogruppen der neu Zugewanderten anzusprechen, sind mehrsprachige und niedrigschwellige Information und Aufklärung sowie aufsuchende Informationsarbeit erforderlich.

9.1.3 Kommunikation und Sprachmittlung

Die Beauftragte hat sich im Schwerpunktjahr „Gesundheit und Pflege in der Einwanderungsgesellschaft“ umfassend mit dem zentralen Thema der Kommunikation bei der Prävention und der medizinischen und pflegerischen Versorgung befasst. Denn die sprachliche Verständigung, das Verständnis der Angebote und Maßnahmen und die interkulturelle Kommunikation sind die Grundlagen dafür, am Gesundheits- und

[725] Robert Koch-Institut: Studie zur Kinder- und Jugendgesundheit in Deutschland, Berlin 2013.

[726] Vgl. Arabi, G. (et al.): Die Mundgesundheit von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland – eine kritische Betrachtung. In: Deutsche Zahnärztliche Zeitschrift, 2013, S. 280-287.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Pflegewesen angemessen partizipieren zu können. Nicht ausreichende Teilhabe am Gesundheits- und Pflegewesen, Drehtüreffekte oder Mehrfach- und Fehlbehandlungen werden bei Menschen mit Einwanderungsgeschichten insbesondere auf fehlende Systemkenntnisse und nicht ausreichende Deutschkenntnisse zurückgeführt. Dieser Befund trifft vor allem auf bestimmte Zuwanderergruppen zu – in Abhängigkeit von der Aufenthaltsdauer und dem Alter. Denn auch wenn die meisten in Deutschland lebenden Menschen mit Einwanderungsgeschichten sich gut auf Deutsch verständigen können und auch bei Arztbesuchen keine Verständigungsschwierigkeiten haben, gibt es Personengruppen, auf die dies nicht zutrifft:

- Neueinwanderer, insbesondere Flüchtlinge und Asylsuchende, die noch keine Integrationskurse besucht haben,
  sowie
- ältere Menschen mit Einwanderungsgeschichten. Die älteren Arbeitsmigrantinnen und -migranten haben aufgrund ihrer Arbeitsbelastung überwiegend keine Sprachkurse besuchen können. Auch war das Sprachkursangebot bei Weitem nicht ausreichend, um der Nachfrage gerecht zu werden.
- Im Alter und insbesondere bei demenziellen Erkrankungen gehen zudem erworbene Sprachkenntnisse häufig verloren.

Es wird daher auch zukünftig Menschen geben, denen das deutsche Gesundheits- und Pflegesystem anfangs nicht vertraut ist und die sich sprachlich nicht ausreichend verständigen können. Daher ist es erforderlich, dass das Gesundheits- und Pflegewesen mehrsprachige Informationen und Beratungsmöglichkeiten bereithält. Auch müssen Sprach- und Kulturmittler für die Bedarfe bestimmter Zuwanderergruppen bereitgestellt werden.

Die Beauftragte hat mit der Studie „Sprachmittlung im Gesundheitswesen“[727] aufgezeigt, welche Modelle derzeit praktiziert werden. Auf dieser Grundlage können Anbieter im Gesundheits- und Pflegewesen entscheiden, welches Modell für ihre Einrichtung und ihren Bedarf angemessen und praktikabel ist. Mehrsprachige Informationsmaterialien und Beratung werden von immer mehr Anbietern von Gesundheits- und Pflegeleistungen entwickelt und angeboten.[728] Video- und Telefondolmetschen finden zunehmend Verbreitung aufgrund ihrer schnellen, relativ kostengünstigen und breiten

[727] Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Sprachmittlung im Gesundheitswesen. Erhebung und einheitliche Beschreibung von Modellen der Sprachmittlung im Gesundheitswesen. Erstellt von der Landesvereinigung für Gesundheit und Akademie für Sozialmedizin Niedersachsen e.V., Berlin, 30.09.2015.

[728] Eine Auswahl findet sich unter www.bzga.de.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Einsatzmöglichkeiten.

Nach Auffassung der Beauftragten ist es eine Aufgabe der Gesundheitsversorgung und der Pflege, allen in Deutschland lebenden Menschen die bestmögliche und angemessene medizinische und pflegerische Versorgung zukommen zu lassen. Dies erfordert zum Teil sprachliche und kulturelle Vermittlung, für die Kriterien und weitere Modelle entwickelt werden müssen und die eine verlässliche Finanzierung benötigen.

9.1.4 Interkulturelle Öffnung

Die Beauftragte hat im Berichtszeitraum insbesondere darauf Wert gelegt, dass auch bei den Angebots- und Versorgungsstrukturen die Zielgruppe der Menschen mit Einwanderungsgeschichten durch die Aufnahme migrationsrelevanter Aspekte in der Gesetzgebung systematischer berücksichtigt wird:

In das Präventionsgesetz (PrävG) hat der Gesetzgeber „Migrantinnen und Migranten“ als Zielgruppe von Leistungen zur primären Prävention und Gesundheitsförderung explizit aufgenommen. Beim Präventionsforum, das die Nationale Präventionskonferenz berät, werden nun auch Fachmigrantenorganisationen berücksichtigt.[729] Darüber hinaus soll der Innovationsfonds der Krankenkassen (GKV-Versorgungsstärkungsgesetz) auch Projekte finanzieren, die Möglichkeiten zur Verbesserung der Versorgungseffizienz bei Personen mit Migrationshintergrund überprüfen.[730]

In Anbetracht der wachsenden Zahl pflegebedürftiger Menschen mit Einwanderungsgeschichte[731] sind in das Zweite Pflegestärkungsgesetz (PSG II) migrationsrelevante Kriterien aufgenommen worden.[732] Demnach müssen die individuellen Bedarfe von Personengruppen mit einem spezifischen Unterstützungsbedarf in den Versorgungsplänen berücksichtigt werden; hierzu gehören laut PSG II auch „pflegebedürftige Personen mit Migrationshintergrund“.[733] Darüber hinaus sollen Fragen der Pflegeberatung für die Zielgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund

---

[729] Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention, BT-Drs. 18/4282, S. 32 f., 38.

[730] Zweites Gesetz zur Stärkung der Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung.

[731] Vgl. Kap. II 9.2.

[732] Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften (Zweites Pflegestärkungsgesetz – PSG II), BT-Drs. 354/15.

[733] Ebd.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Gegenstand des Berichts über die Erfahrungen, die Durchführung und Weiterentwicklung der Beratung sein. Im Rahmen der Modellförderung sollen neue Versorgungskonzepte und Versorgungsstrukturen in den Blick genommen werden, insbesondere für an Demenz erkrankte Pflegebedürftige, aber auch für weitere Gruppen Pflegebedürftiger, deren Versorgung aktuell noch strukturelle Defizite aufweist und daher in besonderem Maße der strukturellen Weiterentwicklung bedarf.[734] Dies betrifft beispielsweise Pflegebedürftige mit Migrationshintergrund, bei denen die Weiterentwicklung einer bedürfnisgerechten und kultursensiblen Versorgung und Vernetzung der vorhandenen Hilfen verstärkt berücksichtigt werden soll.[735]

Die Einrichtungen des Gesundheits- und Pflegewesens, die Länder und Kommunen sind nun aufgerufen, in ihren Bereichen diese Vorgaben umzusetzen, um damit auch die Bedarfe von Menschen mit Einwanderungsgeschichten bei der Prävention, der Pflege und der Verbesserung der Versorgungsstrukturen berücksichtigen zu können.

9.1.4.1 Rehabilitation

Die deutsche Rentenversicherung hat auf Grundlage ihrer jüngsten Daten festgestellt, dass ausländische Versicherte deutlich seltener eine medizinische Rehabilitation in Anspruch nehmen und abschließen: So haben 2014 309 von 10.000 deutschen, aber nur 221 von 10.000 ausländischen Versicherten die auch der beruflichen Wiedereingliederung dienenden Rehabilitationsmaßnahmen wahrgenommen. Ausländische Beschäftigte sind gleichzeitig häufiger in gesundheitlich belastenden Berufen tätig. Beide Befunde weisen auf eine deutliche Unterversorgung von Ausländerinnen und Ausländern mit Rehabilitationsleistungen hin.

Die Beauftragte hat daher die dreijährige Maßnahme des Ethno-Medizinischen Zentrums Hannover „MiMi-Reha: Implementierung und Evaluation eines Info-Angebotes für MigrantInnen zur medizinischen Reha auf Basis der MiMi-Kampagnentechnologie“ unterstützt. In dem auf drei Jahre angelegten Projekt werden in der medizinischen Rehabilitation Zugangsbarrieren für Menschen mit Einwanderungsgeschichten identifiziert sowie darauf aufbauend ein zielgruppenspezifisches, peerbasiertes Informationsangebot entwickelt, implementiert und evaluiert.

---

[734] Ebd.

[735] Ebd.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

9.1.5 Gesundheitliche Versorgung von Flüchtlingen und Asylsuchenden

Die gesundheitliche Versorgung einiger Gruppen von Zuwanderern, wie z.B. Asylsuchenden oder Unionsbürgerinnen und – bürgern ohne ausreichenden Krankenversicherungsschutz[736] sollte nach einhelliger Auffassung des Deutschen Ärztetags, der Wohlfahrtsverbände oder des Deutschen Instituts für Menschenrechte Verbesserungen erfahren.

Aufgrund der großen Zahl an Flüchtlingen stand im Berichtszeitraum die gesundheitliche Versorgung von Flüchtlingen und Asylsuchenden im Vordergrund. Flüchtlinge, Asylsuchende, Geduldete und andere Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erhalten in den ersten 15 Monaten ihres Aufenthalts die erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände. Die Behandlung erfolgt zudem i.d.R. erst nach Beantragung eines Krankenscheins (s.u.). Die Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ist nach Auffassung von Fachleuten aber unzureichend und kann aus deren Sicht zu medizinischer Unter-, Über- oder Fehlversorgung sowie zu großer Verunsicherung bei Ärztinnen und Ärzten über die zulässigen Behandlungen führen.

Problematisch ist aus Sicht der Beauftragten die bisherige Praxis der Ausgabe eines Behandlungsscheins durch nicht medizinisches Personal. Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wird es durch Änderungen im SGB V den Bundesländern freigestellt, eine Gesundheitskarte für Asylbewerber einzuführen. Bremen und Hamburg haben dies bereits 2005 bzw. 2012 getan; einige Länder und Kommunen führen die Gesundheitskarte nun auch für Personen ein, die dem Asylbewerberleistungsgesetz unterliegen. In der Regel schließen die Länder Rahmenverträge mit den gesetzlichen Krankenkassen, auf deren Grundlage die Landkreise und Kommunen die Gesundheitskarte einführen können. Sechs weitere Bundesländer haben zwischenzeitlich die Voraussetzungen für die Einführung der Gesundheitskarte geschaffen;[737] in vier Bundesländern ist die Entscheidung noch offen[738] und weitere vier Bundesländer planen keinen Abschluss[739] der Rahmenverträge.[740] Die

[736] Vgl. 10 Lagebericht, S. 157

[737] Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein.

[738] Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

[739] Baden-Württemberg, Bayern, Saarland, Sachsen.

[740] Weitere Erläuterungen s.a. Bertelsmann Stiftung: Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende und Flüchtlinge. Der Umsetzungsstand im Überblick der Bundesländer. Autor: Marcus Wächter-Raquet. Februar 2016; Aktualisierung Mai 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Kommunen sehen zum Teil Schwierigkeiten in der Einführung der Gesundheitskarte aufgrund der Kosten und der Kostenverteilung. In Hamburg konnte aber bereits eine deutliche Einsparung von Verwaltungskosten festgestellt werden. Auch gibt es Hinweise, dass die Kosten für die ärztliche und medizinische Versorgung mit der Gesundheitskarte nicht steigen.

Eine Änderung des Leistungsumfangs geht mit der Gesundheitskarte nicht einher. Sie ermöglicht den Betroffenen aber einen direkten Zugang zu den Leistungserbringern und überwindet somit viele Problematiken des Behandlungsscheins. Eine Längsschnittstudie von 1994 bis 2013 kommt zu dem Ergebnis, dass eine vollumfängliche Aufnahme von Asylbewerberinnen und -bewerbern in die reguläre Krankenversicherung zu keiner Erhöhung der Gesundheitsausgaben geführt hätte und insgesamt kostengünstiger gewesen wäre.[741]

Bei der Erstaufnahme von Flüchtlingen haben die Länder, Kommunen und die Einrichtungen vor Ort den Impfschutz zum Teil unterschiedlich gehandhabt. Es gilt inzwischen die vom Robert Koch-Institut entwickelte Schutzimpfungsrichtlinie des Gemeinsamen Bundesauschusses, nach der Flüchtlinge und Asylsuchende die als Pflichtleistung der GKV definierten Schutzimpfungen erhalten.

Viele Flüchtlinge sind auf Grund ihrer Erlebnisse im Herkunftsland und auf der Flucht traumatisiert. Es stellt daher eine besondere Herausforderung dar, behandlungsbedürftige psychische Erkrankungen zu erkennen und angemessen zu behandeln. Die medizinische und psychologische Behandlung besonders Schutzbedürftiger muss entsprechend den in der EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU festgelegten Vorgaben erfolgen, wonach keine Leistungseinschränkungen bei der medizinischen Hilfe erlaubt sind und eine geeignete psychologische Betreuung gewährt werden muss.[742] Für die psychologische Behandlung stehen aber nicht ausreichend sprachlich und interkulturell qualifizierte Therapeutinnen und Therapeuten zur Verfügung. Eventuelle Dolmetscherkosten müssen beantragt werden oder werden von den Einrichtungen getragen.[743] Das Verfahren ist zeitaufwendig und die Bewilligung durch teilweise fachfremdes Personal kann wie beim o.g. Behandlungsschein zu fehlerhaften Entscheidungen führen. Hinzu kommt, dass die

[741] Bozorgmehr, K., Razum, O.: Effect of Restricting Access to Health Care on Health Expenditures among Asylum-Seekers and Refugees: A Quasi Experimental Study in Germany 1994-2013. In: PLoS One 10 (7), 2015.

[742] Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Maria Klein-Schmeink, Luise Amtsberg, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Verbesserungen der gesundheitlichen und psychosozialen Versorgung zur Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie. BT-Drs. 18/9009.

[743] § 4 i. V. m. 3 6 Absatz 1 AsylbLG bzw. SGB II oder SGB XII.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Wartezeiten in den spezialisierten therapeutischen Einrichtungen zum Teil sehr lang sind. Erkrankungen können aufgrund der o.g. Einschränkungen bei der psychotherapeutischen Versorgung unerkannt bleiben oder chronifizieren und die Notfallambulanzen der Krankenhäuser werden übermäßig frequentiert.

Um mehr Therapieplätze und gleitende Behandlungsübergänge nach der Asylanerkennung sowie beim Übergang in die GKV zu ermöglichen, können - durch eine Ergänzung in der Zulassungsverordnung für Vertragsärzte - psychosoziale Einrichtungen sowie qualifizierte Ärztinnen und Ärzte auf Antrag dazu ermächtigt werden, eine ambulante psychotherapeutische und psychiatrische Versorgung von Asylbewerbern und Flüchtlingen durch- bzw. fortzuführen.

Da zur psychosozialen Situation der seit 2014 in größerer Zahl nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge keine Daten vorliegen, auf deren Grundlage Maßnahmen entwickelt werden könnten, unterstützt die Beauftragte zwei Projekte zu geflüchteten Frauen und Mädchen. Das Forschungsprojekt der Charité zur psychosozialen Situation geflüchteter Frauen und Mädchen in Aufnahmeeinrichtungen wird repräsentativ darstellen, welche sozialen und psychischen Probleme bei Frauen und Mädchen in den Aufnahmeeinrichtungen vorherrschen und welche Unterstützungsmaßnahmen erforderlich sind.

Im Projekt „Migrantinnen als Mutmacherinnen und Brückenbauerinnen“ des Bundesdachverbands der Migrantinnenorganisationen“ (DaMigra) werden bundesweit Multiplikatorinnen ausgebildet, die geflüchtete Frauen bei der Verbesserung ihrer Lebenssituation und der Wahrnehmung ihrer Rechte unterstützen.

Nach Auffassung der Beauftragten muss eine integrative Flüchtlingspolitik beinhalten, eine Gesundheitskarte für Asylbewerberinnen und Asylbewerber bundesweit einzuführen und die Leistungseinschränkungen bei der Gesundheitsversorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu überprüfen. Dies findet auch Unterstützung in Fachkreisen wie dem Deutschen Ärztetag, der für alle Geflüchteten – unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus – bundesweit und zeitnah eine vollwertige Krankenversicherungskarte fordert.[744]

[744] 119. Deutscher Ärztetag, Pressemitteilung, 25.05.2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

9.2 Ältere Menschen mit Einwanderungsgeschichten – Anforderungen an die Pflege

Die Zahl der älteren Menschen mit Einwanderungsgeschichten steigt. 2012 lebten knapp 1,6 Mio. Migrantinnen und Migranten in Deutschland, die älter als 64 Jahre waren. 2030 wird sich ihre Zahl voraussichtlich auf 2,8 Mio. erhöht haben. Diese Menschen werden verstärkt Gesundheits- und Pflegeleistungen benötigen.

Die Beauftragte hat im Schwerpunktjahr „Gesundheit und Pflege in der Einwanderungsgesellschaft“ in Expertengesprächen und mithilfe von Studien beleuchtet, welche Angebote eine älter werdende Bevölkerung mit Einwanderungsgeschichte benötigt.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) hat für die Beauftragte die Studie „Pflege und Pflegeerwartungen in der Einwanderungsgesellschaft“[745] erstellt und im Rahmen des „Integrationsbarometers“[746] auch Pflegeerwartungen von Menschen mit und ohne Einwanderungsgeschichten abgefragt.

Die Hauptergebnisse der o.g. Expertisen des SVR sind:

- Die Pflegebedürfnisse und -erwartungen von Menschen mit Einwanderungsgeschichten unterscheiden sich zumindest in Teilen von denen der Pflegebedürftigen ohne Migrationshintergrund.
- Hinsichtlich der Pflegeerwartungen[747] präferieren ältere Menschen mit Migrationshintergrund noch stärker als Ältere ohne Migrationshintergrund die häusliche Pflege durch Angehörige. Auch die Angehörigen mit Migrationshintergrund sehen sich hier stärker in der Pflicht als Angehörige ohne Migrationshintergrund. Ältere mit Migrationshintergrund wünschen sich zudem eine muttersprachliche Betreuung.
- Die religiöse Zugehörigkeit der Pflegekräfte ist für muslimische Befragte nur etwas wichtiger als für christliche. Den deutschen Befragten ist es wichtiger als den Befragten mit Migrationshintergrund, dass die Pflegekraft die Muttersprache versteht und spricht. Der ersten Einwanderergeneration ist es wichtiger als der zweiten Generation, dass die Pflegkraft denselben kulturellen Hintergrund hat.
- Die Befragten berichten häufig von Zugangsbarrieren: Sie fühlen sich nicht

[745] Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH (Hrsg.): Pflege und Pflegeerwartungen in der Einwanderungsgesellschaft. Expertise im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin 2015.

[746] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Vielfalt in der Pflege. Ergebnisse des SVR-Integrationsbarometers zu Pflegeerwartungen, Befragungszeit 03–08/2015.

[747] Es liegen nur kleinere Studien zu türkei- und russischstämmigen Einwanderern mit zum Teil stark variierenden Ergebnissen vor.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

ausreichend informiert über Leistungen, die die Pflegeversicherung bietet, darüber wie eine Pflegestufe beantragt wird und welche Angebote es gibt, um pflegende Angehörige zu entlasten. Hinzu kommen finanzielle Hürden, sprachliche und religiös-kulturelle Barrieren sowie eine unzureichende Nutzerorientierung der Angebote für Menschen mit Migrationshintergrund. Häufig wird auch geäußert, dass die Pflege innerhalb der Familie noch absoluten Vorrang habe.

- Kultursensible Konzepte in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen sind in der Breite nicht vorhanden oder weisen noch deutliche Defizite auf.
- Auch die Pflegeberatung deckt die Bedürfnisse von Menschen mit Migrationshintergrund nur lückenhaft ab.
- Die Curricula der Pflegefachberufe beinhalten zwar zumeist Aspekte kultursensibler Pflege, sind aber sehr heterogen.
- Es ist zu erwarten, dass die Pflegebereitschaft oder -möglichkeit der Angehörigen künftig tendenziell abnehmen wird, weil vor allem Töchter und Ehefrauen immer häufiger berufstätig sein werden.
- Für eine interkulturelle Öffnung pflegerischer Beratungs- und Versorgungsangebote ist zentral, dass alle in der Pflegeberatung und -versorgung tätigen Personen mit Konzepten der Kultursensibilität vertraut sind. Entsprechende Aus- und Weiterbildungen sind eine wichtige Voraussetzung, um die Einrichtungen bestmöglich darauf vorzubereiten.

Ein Fachgespräch der Beauftragten zu Pflege und Demenz in der Einwanderungsgesellschaft im Rahmen des Schwerpunktjahrs hat zudem gezeigt, dass neben der familiären Versorgung das verwandtschaftliche und nachbarschaftliche Netzwerk und privat organisierte Wohngemeinschaften eine wichtige Rolle bei der Versorgung und Betreuung von Pflegebedürftigen mit Einwanderungsgeschichten spielen. Gleichzeitig werden nach Erfahrung der Expertinnen und Experten reguläre Angebote wie Pflegestützpunkte, Demenzberatung oder Selbsthilfegruppen zu wenig in Anspruch genommen, es sei denn, sie sind mehrsprachig und gehen auf die Fragen der Zielgruppen wie z.B. die Berücksichtigung von Ernährungsgewohnheiten, religiösen und kulturellen Gewohnheiten etc. ein. Insgesamt haben die Studien und Expertengespräche im Schwerpunktjahr aber gezeigt, dass ältere Menschen mit Einwanderungsgeschichten keine religiös oder kulturell getrennten Einrichtungen wünschen, wohl aber zielgruppengerechte Ansprache und Betreuung.

Eine wachsende Gruppe Älterer bedeutet, dass zukünftig mehr Menschen mit demenziellen Erkrankungen unter den älteren Migrantinnen und Migranten sein werden. Das Thema Demenz ist oft mit Scham besetzt und wird deshalb häufig nicht offen angesprochen. Zudem fehlen betroffenen Familien Zugänge zu Informationen und Beratungsstellen. Die Beauftragte hat daher den Ratgeber des Vereins Mehr Zeit für

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Kinder e.V. „Warum legt die Oma ihre Brille in den Kühlschrank? – Familienalltag mit Demenz in Familien mit Einwanderungsgeschichte“ im Bilderbuchformat in russischer und türkischer Sprache unterstützt. Der Ratgeber gibt Informationen über Beratungsstellen, Hilfsangebote und mehrsprachiges Informationsmaterial. Vor allem aber erklärt der Ratgeber im Bilderbuchformat Kindern und ihren Familien die Krankheit Demenz und wie man mit dementen Angehörigen umgehen kann. Die große Nachfrage nach dem Ratgeber zeigt, dass mehrsprachige Materialien zum Umgang mit und zur Unterstützung von älteren Menschen mit Einwanderungsgeschichten benötigt werden.

Die Berücksichtigung migrationsrelevanter Aspekte im Zweiten Pflegestärkungsgesetz (PSG II)[748] wird bei den Versorgungsplänen, der Pflegeberatung und der strukturellen Weiterentwicklung der Versorgung einen wichtigen Beitrag zur Öffnung der Pflegeangebote für ältere Menschen mit Einwanderungsgeschichten leisten. Die Einrichtungen der Pflege müssen bei der Umsetzung in der Beratung und bei ihren Angeboten nachhaltig unterstützt werden.

Auch in der Ausbildung zur Pflegefachkraft werden migrationsrelevante Aspekte thematisiert. Kennzeichen der Langzeitpflege ist ihre Ausgestaltung als „Beziehungspflege“. Grundlage dafür ist insbesondere die Biographiearbeit, in der Migrationserfahrung berücksichtigt wird. Der Blick auf den einzelnen pflegebedürftigen Menschen in seiner konkreten Situation ist dementsprechend zentraler Bestandteil der Ausbildung in der Altenpflege. Die Umsetzung erfolgt durch das Altenpflegegesetz des Bundes und die dazu ergangene Ausbildungs- und Prüfungsverordnung, während die weitere Ausgestaltung und die Durchführung den Ländern obliegen. Die Ausbildungs- und Prüfungsverordnung benennt das Thema „Ethnienspezifische und interkulturelle Aspekte“ als Unterrichtsinhalt.

9.3 Gesundheit und Pflege in der Einwanderungsgesellschaft

Die Ergebnisse des Schwerpunktjahres „Gesundheit und Pflege in der Einwanderungsgesellschaft“ der Beauftragten haben gezeigt, dass es viele Möglichkeiten des Gesundheits- und Pflegewesens gibt, sich auf eine vielfältige Gesellschaft einzustellen. Die Ausbildung und Beschäftigung von mehrsprachigem und interkulturell qualifiziertem Personal sind wesentliche Beiträge. Mehrsprachige Informationen haben sich gerade bei den neu zugewanderten Flüchtlingen als unentbehrlich für Betroffene und für Multiplikatoren erwiesen. Gleiches gilt für die Sprachmittlung, die aufgrund der hohen

[748] Vgl. Kap. 9.1.4

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Zahl an nicht deutschsprachigen Neuzuwanderern in zahlreichen praktikablen Varianten an vielen Orten des Gesundheits- und Sozialwesens eingeführt wird. Auch ältere Menschen mit Einwanderungsgeschichten benötigen oft mehrsprachige Unterstützung. Allerdings stellt die ungeklärte Finanzierung von Sprachmittlung weiterhin ein großes Hindernis dar.

Die Daten zu Unter-, Fehl- oder Überversorgung bei Menschen mit Einwanderungsgeschichten sind unzureichend, weisen aber darauf hin, dass diese eng mit der sozialen Lage und der Aufenthaltsdauer sowie strukturellen Barrieren wie dem Behandlungsschein für Asylsuchende oder Zugangshindernissen bei der Pflege- und Rehabilitationsberatung zusammenhängen. Inwiefern die Berücksichtigung migrationsrelevanter Aspekte im Präventionsgesetz, dem GKV-Versorgungsstärkungsgesetz und dem Pflegestärkungsgesetz eine förderliche Wirkung entfaltet, wird im kommenden Berichtszeitraum zu überprüfen sein.

10 Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften

10.1 Ausgangslage

Der Zusammenhang zwischen Religion und gesellschaftlicher Teilhabe ist für Deutschland von großer Bedeutung. Entsprechend wichtig für den gesellschaftlichen Zusammenhalt sind intensive und vertrauensvolle interreligiöse Dialoge auf allen Ebenen, getragen von wechselseitigem Respekt und Vertrauen. Die Beauftragte hat dies im Dezember 2015 zum Anlass genommen, einen Dialogprozess zwischen hochrangigen geistlichen Würdenträgern und Verbandsvertretern im Kanzleramt anzustoßen, um eben dieses Vertrauen zu stärken und die Vernetzung untereinander zu verbessern (vgl. weiter unten im Kapitel).

Von grundsätzlicher Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt ist die Frage, wie sich Religion bzw. Religiosität auf die „möglichst chancengleiche Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens auswirkt“.[749] Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) verweist in seinem Jahresgutachten 2016 in diesem Zusammenhang auf die auch in der Wissenschaft

[749] Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftung für Integration und Migration (Hrsg.): Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland, Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin 2016, S 52.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

verbreitete Uneinigkeit hinsichtlich der Wirkrichtung von Religion im Blick auf Teilhabe. Vorstellbar seien sowohl positive, integrationsfördernde als auch negative, integrationshemmende Wirkungen von Religiosität.[750]

Damit rückt zunächst der Aspekt der Ausprägung religiöser Vielfalt in Deutschland in den Vordergrund. Die Feststellung früherer Lageberichte ist hier weiterhin aktuell: Infolge der Zuwanderung ist das religiöse Leben in Deutschland vielfältiger geworden. Die Tendenz der religiösen Pluralisierung schreibt sich fort und hat vor dem Hintergrund des 2015 beobachteten sprunghaften Anstiegs der Flüchtlingszahlen weiter an Dynamik gewonnen. Die christliche Orientierung dominiert angesichts eines Anteils der Christen an der Gesamtbevölkerung von rund 61 % im Jahr 2014, davon in den beiden großen Kirchen 57,4 %. Doch sind neben den dem Christentum angehörenden orthodoxen und orientalischen Kirchen, dem Judentum, dem Islam, dem Hinduismus oder auch dem Buddhismus zahlreiche weitere Glaubensrichtungen und religiöse Gruppierungen in Deutschland zu verzeichnen. Insgesamt ist laut Angaben des Religionswissenschaftlichen Medien- und Informationsdienstes e.V. (REMID) von 153 Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften im ganzen Bundesgebiet auszugehen (bei einer Berechnungsgrundlage von mindestens 1.000 Personen / Mitgliedern).[751] Rund ein Drittel (etwa 34 %) der Menschen in Deutschland ist konfessionslos.

Dies bleibt für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland nicht ohne Folgen. Schon der 2013 veröffentlichte Religionsmonitor der Bertelsmann Stiftung hatte darauf hingewiesen, dass sich zwar eine überwältigende Mehrheit der Deutschen in Ost und West (78 % bzw. 87 % der Befragten) grundsätzlich für ein aufgeschlossenes Verhältnis zu den Religionen ausspricht, zugleich aber deutliche Unterschiede in der Wahrnehmung der verschiedenen Religionen auszumachen sind. Während etwa das Christentum, das Judentum und der Buddhismus mehrheitlich als Bereicherung wahrgenommen werden, traf dies im Hinblick auf die Wahrnehmung des Islam nur für eine Minderheit zu. Häufig wurde der Islam sogar als Bedrohung wahrgenommen.[752] Dies ist insoweit von Relevanz,

---

[750] Ebd.

[751] Vgl. 10. Lagebericht, S. 159. Vgl. außerdem www.remid.de/info_zahlen_erl/ REMID weist im Hinblick auf die Validität der Daten ausdrücklich darauf hin, dass die statistischen Angaben zu den Mitgliedszahlen der Religionsgemeinschaften in Deutschland nach bestem Wissen und Gewissen erhoben und wiedergegeben werden. Allerdings ist auch REMID bei einigen Gemeinschaften auf Schätzungen angewiesen, da nur ein Teil der Gemeinschaften genaue Mitgliederlisten führt.

[752] Vgl. 10. Lagebericht, S. 160. Dies gilt für 49 % der Befragten in West- bzw. 57 % der Befragten in Ostdeutschland.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

als mit der Zuwanderung Schutzsuchender aus Syrien, dem Irak und Afghanistan als den im ersten Quartal 2016 zugangsstärksten Herkunftsländern[753] das Gros der Flüchtlinge aus muslimisch geprägten Gesellschaften nach Deutschland kommt.

Zivilgesellschaft und staatliche Stellen stehen damit gleichermaßen in der Verantwortung, sich des Stellenwerts der Religionen bzw. des Glaubens für Teilhabe und Chancengleichheit in der Einwanderungsgesellschaft gewahr zu werden. Hierzu gehört vor allem, Ausgrenzungen zu vermeiden sowie vertrauensbildende Dialoge und Begegnungen zu fördern. Schon im 10. Lagebericht wurde deutlich gemacht, dass die Bundesregierung – soweit sie auf den Dialog der Religionen Einfluss nehmen bzw. deren wechselseitige Wertschätzung erhöhen kann – mit dem Koalitionsvertrag die Richtung hierfür vorgegeben hat.[754] Dort heißt es:

„Wir werden den Dialog mit den christlichen Kirchen, Religionsgemeinschaften und religiösen Vereinigungen sowie den freien Weltanschauungsgemeinschaften intensiv pflegen. (…) Auf der Basis der christlichen Prägung unseres Landes setzen wir uns für ein gleichberechtigtes gesellschaftliches Miteinander in Vielfalt ein. (…) Wir unterstützen die jüdischen Gemeinden und die jüdische Wohlfahrtspflege, zum Beispiel bei der Integration von Zuwanderern und dem Auf- und Ausbau von Bildungs- und Kultureinrichtungen. Den vielfältigen Beiträgen muslimischer Vereine und Verbände zu unserem Gemeinwesen – etwa zur Integration muslimischer Zuwanderer und ihrer Nachkommen in unsere Gesellschaft, wie auch zum Dialog zwischen den Kulturen und Religionen – gilt unsere Wertschätzung und Unterstützung. In diesem Sinne wollen wir die Deutsche Islam Konferenz fortsetzen.“[755]

Laut den Ergebnissen des Jahresgutachtens 2016 des SVR ist in diesem Handlungsfeld für Deutschland heute im Wesentlichen von folgenden Prämissen auszugehen:

- Religiöse Gemeinschaften sind wichtig für aktives zivilgesellschaftliches Engagement und die damit verbundene Einbindung in soziale Netzwerke.
- Individuelle Religiosität in Form aktiver religiöser Teilhabe beeinflusst das Vertrauen in die Mitmenschen und somit den gesellschaftlichen Zusammenhalt positiv.

---

[753] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe März 2016, Nürnberg 2016, S. 8.

[754] Vgl. 10. Lagebericht, S. 160.

[755] Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 18 Legislaturperiode, S. 113.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

- Religiöser Pluralismus gefährdet nicht generell den sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft.
- Ein Zusammenhang zwischen Religiosität und demokratiefernen Einstellungen ist zwar nachzuweisen, korreliert aber mit weiteren Faktoren wie Bildung, Diskriminierungserfahrungen und dem Grad der Religiosität.
- Hinsichtlich des Zusammenhangs von Religion und Teilhabe besteht eine Diskrepanz zwischen der gesellschaftlichen Diskussion über die Bedeutung von Religion und empirisch fundierten Belegen dazu.[756]

Gleichsam relevant sind die gegenwärtig vorherrschenden Stimmungsbilder in der Mehrheitsbevölkerung. Aktuelle Zahlen hierzu liefert eine repräsentative Umfrage des Meinungsforschungsinstituts forsa, durchgeführt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS). Dort wird – trotz der jüngsten Wahlerfolge der Alternative für Deutschland (AfD)[757] und des Zulaufs zu rechtspopulistischen, fremdenfeindlichen und islamfeindlichen Gruppierungen wie „Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“ (Pegida) – ein den Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften gegenüber insgesamt positives Bild gezeichnet. Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick:

- 92 % der Befragten geben an, eine eher oder sogar sehr positive Haltung gegenüber Christinnen und Christen zu haben.
- 84 % äußern sich wohlmeinend über Personen jüdischen, 81 % über Personen buddhistischen Glaubens. Mit Angehörigen des Hinduismus verbinden 73 % vorwiegend Positives.
- Im Vergleich dazu ist die Haltung der Menschen gegenüber Musliminnen und Muslimen von größerer Ambivalenz geprägt. Einerseits gibt auch hier eine klare Mehrheit (64 %) an, positiv von Menschen muslimischen Glaubens zu denken. Andererseits sagt immerhin ein Drittel der Befragten (33 %) von sich selbst, ein eher (25 %) oder sogar sehr negatives Bild (8 %) des Islam zu haben.[758]

Die hier beispielhaft genannten Ergebnisse ordnen sich in einen Gesamtzusammenhang ein, der widersprüchlich ist. So stimmen 75 % der Befragten der Aussage zu, dass alle religiösen Gruppen grundsätzlich die gleichen Rechte haben sollten. Diese Einschätzung

[756] Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftung für Integration und Migration (Hrsg.): a.a.O., S. 61.

[757] Bei den Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt erreichte die AfD mehr als 20 % und auch in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg erzielte sie zweistellige Ergebnisse.

[758] Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.) Pressemitteilung vom 06.04.2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

steht jedoch in unmittelbarem Widerspruch zu den Zustimmungsraten für konkrete Einzelmaßnahmen wie etwa den Bau religiöser Gebäude und Gebetsräume für nicht-christliche Religionsgemeinschaften oder auch das Tragen religiöser Symbole an Schulen. Die hierzu ermittelten Werte nämlich belegen eine mehrheitliche Ablehnung.[759] Diese Diskrepanz zwischen mehrheitlichen Zustimmungsraten zu eher abstrakten Fragestellungen und mehrheitlichen Ablehnungen gleichsam folgerichtiger wie konkreter Umsetzungsschritte ist sinnbildlich für das Stimmungsbild in weiten Teilen der Bevölkerung. Für den Handlungsrahmen und Wirkungsradius der vielfältigen Maßnahmen religiöser, zivilgesellschaftlicher und staatlicher Akteure ist sie zwar nicht das allein ausschlaggebende Kriterium, sicher aber eine wichtige Determinante.

10.2 Aktivitäten ausgewählter Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften für Teilhabe und Chancengleichheit

Katholische Kirche in Deutschland: Der Katholischen Kirche in Deutschland als Teil der römisch-katholischen Weltkirche gehören etwa 23,9 Mio. Menschen an,[760] das entspricht rund 30 % der Gesamtbevölkerung. Ungefähr ein Fünftel aller Katholiken in Deutschland verfügt über einen Migrationshintergrund.

Das Engagement für Katholiken anderer Muttersprache ist ein wesentliches Handlungsfeld der kirchlichen Integrationsarbeit und Seelsorge. In den 27 deutschen Diözesen geschieht Seelsorge für ausländische Katholiken in ca. 450 muttersprachlichen Gemeinden mit über 500 Priestern und Ordensleuten in 35 verschiedenen Sprachgruppen. Die Bedeutung der muttersprachlichen Gemeinden als wichtige Anlaufstellen für Neuzuwanderer hat sich erhöht, seit auch aus den von der Wirtschafts- und Finanzkrise besonders betroffenen katholisch geprägten südeuropäischen EU-Staaten eine deutlich stärkere Zuwanderung zu verzeichnen ist.[761]

Von zentraler Bedeutung sind auch die kirchlichen Beratungsstellen für Flüchtlinge sowie Migrantinnen und Migranten und die Regeldienste der sozialen Arbeit in Trägerschaft des Deutschen Caritasverbands. Diese stehen allen Menschen unabhängig von ihrer Herkunft und ihrer Religionszugehörigkeit offen. Die interkulturelle Öffnung genießt einen

[759] Ebd.

[760] Vgl. Katholische Kirche in Deutschland, Zahlen und Fakten 2014/2015, hrsg. v. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Arbeitshilfen 275, Bonn 2015, S. 6.

[761] Vgl. 10. Lagebericht, S. 160.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

entsprechend hohen Stellenwert.

Auf Ebene der Deutschen Bischofskonferenz fallen Fragen von Migration, Flucht, Asyl und Integration in den Zuständigkeitsbereich der Migrationskommission unter ihrem Vorsitzenden Bischof Norbert Trelle. Grundlegend für das kirchliche Verständnis von Integration ist nach wie vor die Erklärung „Integration fördern – Zusammenleben gestalten“, die die deutschen Bischöfe im Jahr 2004 vorgelegt haben.[762] Integration, so wie die Kirche sie versteht, ist ein vielschichtiger und wechselseitiger Prozess, der Zuwanderer und Aufnahmegesellschaft gleichermaßen herausfordert. Beide sind gehalten, einander mit Wertschätzung zu begegnen.

Im Jahr 2015 hat die Deutsche Bischofskonferenz (DBK) auf Anregung der Migrationskommission erstmals den „Katholischen Preis gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus“ vergeben. Mit dem Preis wollen die deutschen Bischöfe ein deutliches Zeichen für das respektvolle Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft und gegen jede Form der Menschenverachtung setzen.

Eine besondere Form des sozialen Engagements der Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz stellt darüber hinaus das Katholische Forum „Leben in der Illegalität“ dar. Verschiedene kirchliche Organisationen arbeiten darin zusammen, um die Lage von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität zu verbessern. Gemeinsam setzen sie sich dafür ein, dass jeder Mensch – unabhängig von seinem Aufenthaltsstatus – seine grundlegenden sozialen Rechte in Anspruch nehmen kann.

Angesichts der hohen Zahl schutzsuchender Menschen, die 2015 nach Deutschland gekommen sind, hat die Katholische Kirche ihr Engagement für Flüchtlinge und Asylbewerber deutlich ausgeweitet. Die Initiativen der Bistümer, Caritasverbände, Kirchengemeinden, Ordensgemeinschaften und kirchlichen Gruppen decken das ganze Spektrum der Flüchtlingshilfe ab: Neben materieller wird auch seelsorgliche Unterstützung geleistet; neben Rechts- und Verfahrensberatung werden auch Maßnahmen zur Sprach- und Integrationsförderung angeboten; neben Berufsberatungs- und Bildungsangeboten gibt es auch besondere Hilfeleistungen für minderjährige Flüchtlinge; und neben der Bereitstellung von Unterkünften wird auch für psychologische und ärztliche Betreuung gesorgt.

Neu eingerichtete Sonderfonds der Diözesen stellen dabei sicher, dass den Flüchtlingen rasch und unkompliziert geholfen werden kann. Im Jahr 2015 haben die deutschen Bistümer und kirchlichen Hilfswerke insgesamt mindestens 112 Mio. € für die

[762] Ebd.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Flüchtlingshilfe aufgewendet: rund 71 Mio. € für die Förderung von Initiativen im Inland und rund 41 Mio. € für Flüchtlingsprojekte in den Krisenregionen. Zum Vergleich: Im Jahr 2014 hatten die Bistümer und Hilfswerke insgesamt ca. 73 Mio. € für die Flüchtlingshilfe bereitgestellt. Neben über 5.100 hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern engagieren sich mehr als 100.000 Ehrenamtliche in der kirchlichen Flüchtlingshilfe.

Bei der Herbstvollversammlung 2015 hat die DBK das Amt des „Sonderbeauftragten für Flüchtlingsfragen“ eingerichtet und die Aufgabe dem Erzbischof von Hamburg, Dr. Stefan Heße, übertragen. Zusammen mit seinem Arbeitsstab und in enger Abstimmung mit der Migrationskommission trägt der Sonderbeauftragte auf überdiözesaner Ebene zu einer bedarfsgerechten Weiterentwicklung der kirchlichen Flüchtlingshilfe bei. Auf seine Anregung hin haben die deutschen Bischöfe bei ihrer Frühjahrsvollversammlung 2016 „Leitsätze des kirchlichen Engagements für Flüchtlinge“ beraten und beschlossen. Dieses Dokument, an dessen Entstehung zahlreiche Fachleute und Praktiker der kirchlichen Flüchtlingshilfe beteiligt waren, skizziert die ethischen Grundlagen und vorrangigen Handlungsfelder des kirchlichen Engagements für Flüchtlinge. Der Text zeigt, dass die Fürsorge für Flüchtlinge und Migranten zum Selbstverständnis der Kirche gehört.[763]

Ein gesetzter Termin im Kalender vieler Katholiken ist der i.d.R. alle zwei Jahre stattfindende Deutsche Katholikentag. Der diesjährige Katholikentag, übrigens der 100. seiner Art, hat vom 25. bis 29.05. in Leipzig stattgefunden.[764] Unter dem Motto „Seht, da ist der Mensch“ haben sich Christinnen und Christen aus ganz Deutschland versammelt, um gemeinsam zu beten, zu feiern und zu diskutieren.

Zu den behandelten Themen zählten u.a. Solidarität und das Miteinander von Menschen, Migration und Menschenrechte, aber auch Grenzen des Wachstums von Technik und Wissenschaft sowie Armut und Globalisierung. Die Beauftragte, Teilnehmerin des Podiums zum Thema „Europäischer Islam oder Islamisierung Europas? Auf welchem Weg sind die muslimischen Gemeinden?“ hat sich in ihrer Rede mit der Furcht vor einer Islamisierung auseinandergesetzt und hierzu ausgeführt: „Übertragen wir das Motto des

[763] Vgl. Leitsätze des kirchlichen Engagements für Flüchtlinge, hrsg. v. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Arbeitshilfen 282, Bonn 2016. Die Broschüre ist auch in einer englischsprachigen Version erhältlich (Guidelines for the German Catholic Church’s commitment to refugees). Zusätzlich kann eine italienischsprachige Fassung auf der Homepage der Deutschen Bischofskonferenz abgerufen werden (Principi guida dell’impegno della Chiesa cattolica di Germania a favore dei profughi).

[764] Vgl. https://www.katholikentag.de.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Kirchentags aus dem Johannes-Evangelium ‘Seht, da ist der Mensch‘ auf die oft heftige Diskussion über Muslime und Islam heißt das für mich: Denken wir daran, dass es um Menschen geht, die Teil unseres Landes sind. Wir dürfen sie und ihren Glauben nicht mit Mythen und Vorurteilen überfrachten, sondern müssen auch den Menschen sehen, der seinen Glauben in Frieden leben möchte – so wie es Katholiken, Protestanten und Juden auch tun wollen.“[765] Sie bezog damit auch Position gegen die AfD, die in ihrem – erst wenige Wochen zuvor auf dem Bundesparteitag in Stuttgart Anfang Mai 2016 verabschiedeten – Grundsatzprogramm die Zugehörigkeit des Islam zu Deutschland in Abrede stellt und „in der wachsenden Zahl von Muslimen (…) eine große Herausforderung für unseren Staat [sieht].[766]

Evangelische Kirche in Deutschland: Der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) als Zusammenschluss von 20 selbstständigen lutherischen, unierten und reformierten Gliedkirchen (Landeskirchen) gehören ca. 23 Mio. Menschen, das entspricht rund 30 % der Bevölkerung Deutschlands, an. Verlässliche Zahlen zum Anteil der evangelischen Christen mit Migrationshintergrund liegen der EKD nicht vor.[767]

Die EKD und ihre Gliedkirchen erbringen im Bereich von Flüchtlingsschutz und Integration seit vielen Jahren umfangreiche Leistungen. So hat das Kirchenamt der EKD ermittelt, dass die 20 Gliedkirchen der EKD und die EKD selbst seit Oktober 2014 mindestens 110 Mio. € zusätzlich zu bestehenden Haushaltsmitteln für die Flüchtlingsarbeit ausgegeben haben. Diese Aufstockung spiegelt das anhaltende Engagement in allen Gliedkirchen für die Aufnahme und Integration der Flüchtlinge in Deutschland. Für Menschen, die noch auf der Flucht sind, bzw. um Menschen in ihren Heimatländern ein Leben in Würde zu ermöglichen, setzte im selben Zeitraum das Evangelische Werk für Diakonie und Entwicklung über 250 Mio. € ein.[768]

Aufgrund der im biblischen Menschenbild verwurzelten Überzeugung von der Gottebenbildlichkeit treten die EKD und ihre Gliedkirchen für die Würde und den Schutz der Rechte aller Menschen ein. Diese Überzeugungen sowie die kirchliche Verpflichtung,

---

[765] Redemanuskript der Beauftragten zum Deutschen Katholikentag 2016 (unveröffentlicht).

[766] Vgl. Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland, Leitantrag der Bundesprogrammkommission und des Bundesvorstandes, Vorlage zum Bundesparteitag am 30.04.2016 /01.05.2016, einsehbar unter: www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/7/2016/03/Leitantrag-Grundsatzprogramm-AfD.pdf.

[767] Als wichtigste Publikation im Sinne einer grundsätzlichen Positionierung der EKD in der Integrationslandschaft gilt der Text "(…) denn ihr seid selbst Fremde gewesen – Vielfalt anerkennen und gestalten“ von 2009, der weiterhin grundlegend ist.

[768] Vgl. unveröffentlichte Mitteilung des Pressesprechers der EKD vom 03.06.2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

einen Beitrag dazu zu leisten, wurden in den vergangenen Jahren immer wieder öffentlich bekräftigt – zum Beispiel in der Erklärung der Leitenden Geistlichen der evangelischen Landeskirchen Deutschland vom September 2015. Flüchtlinge willkommen zu heißen und aufzunehmen sei ein Gebot der Humanität und der christlichen Verantwortung. Angesichts der jüngsten Entwicklungen der Asylpolitik und der Situation an den Außengrenzen der Europäischen Union forderte die EKD wiederholt legale Fluchtwege und eine europäische Lösung für die Aufnahme der Schutzsuchenden. In diesem Sinne äußerte sich auch der Rat der EKD im Januar 2016: „Menschlichkeit kann nur gemeinsam gedacht werden und gelingen. Chancen und Lasten der Aufnahme von Schutzsuchenden müssen gemeinsam getragen werden. Die EKD wendet sich gegen die Vorstellung einer Abschottung Europas. Unser Verantwortungshorizont endet nicht an den eigenen Grenzen.“[769]

Mit der besonders großen Zahl von Schutzsuchenden auf dem Weg nach Europa im Jahr 2015 setzten sich die Kirchen im politischen wie im administrativen Bereich heute mehr denn je für die Belange von Flüchtlingen und Zuwanderern ein. Die kirchliche Solidarität mit den Schutzsuchenden wird in materieller wie auch in seelsorglicher Unterstützung konkret; sie reicht von der akuten Nothilfe bis zur längerfristigen Begleitung im Integrationsprozess. Nicht nur in vielen der 30.000 diakonischen Einrichtungen und 14.000 Kirchengemeinden Deutschlands, sondern auch in zahlreichen weiteren Einrichtungen – insbesondere bei evangelischen Bildungsträgern – ist die Flüchtlingshilfe inzwischen fester Bestandteil der Arbeit vor Ort. Angeboten werden Sprach- und Integrationsförderung, Beratungs- und Bildungsangebote, besondere Hilfe für minderjährige Flüchtlinge oder die Bereitstellung von Unterkünften. Die Kosten dieser Arbeit werden von den Kirchen zum großen Teil durch Eigenmittel getragen. Die Hilfen werden flankiert durch das Engagement von über 120.000 Ehrenamtlichen in der evangelischen Flüchtlingshilfe.[770]

Ein besonderes Anliegen der EKD ist momentan der ökumenische Dialog zwischen den Kirchen Europas zur Flüchtlingssituation. Ein allein schon aufgrund seiner Größe herausragendes Ereignis ist zudem der alle zwei Jahre ausgerichtete Deutsche Evangelische Kirchentag (DEK), der im Juni 2015 in Stuttgart stattgefunden hat. Der Kirchentag als größte europäische Versammlung von Christen und zivilgesellschaftlichen

[769] Ebd.

[770] Ebd.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Akteuren erreicht i.d.R. mehr als 100.000 Menschen. Geboten werden über 2.000 Einzelveranstaltungen, die in ihrer Gesamtheit ein großes zivilgesellschaftliches Forum für Menschen aller Altersgruppen bilden, das über eine rein christliche Veranstaltung weit hinausgeht.[771]

Die Losung „Damit wir klug werden“[772] hatte die Zielrichtung des Kirchentags vorgegeben – gesucht wurden Antworten auf aktuelle gesellschaftliche Fragen wie Migration, Bildung, Gerechtigkeit oder den Umgang mit Gütern, die uns allen gehören.

Die Beauftragte hat bei ihrer Rede im Rahmen der Podienreihe „Migration und Menschenrechte – Frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Faktencheck einer Einwanderungsgesellschaft“ die Aktualität der Botschaft unterstrichen und wie folgt beschrieben: „Wir müssen unsere Zeit auf Erden menschlich miteinander verbringen – ohne Hass. Stattdessen mit Empathie füreinander und mit einem starken gesellschaftlichen Zusammenhalt.“[773]

Orthodoxie: Nach den Angehörigen der katholischen und der evangelischen Kirche bilden die orthodoxen Christen mit rund zwei Mio. Gläubigen die drittgrößte christliche Kirche in Deutschland. Es handelt sich zum größten Teil um Zuwanderer griechischer, arabischer, russischer, serbischer, rumänischer, bulgarischer, georgischer und ukrainischer Herkunft und deren Nachkommen.

Zentrales Bindeglied der orthodoxen Diözesen ist die am 27.02.2010 gegründete „Orthodoxe Bischofskonferenz in Deutschland" (OBKD). Der Konferenz gehören zehn Diözesan- und sechs Weihbischöfe an. Sie spricht und handelt einheitlich für alle orthodoxen Diözesen Deutschlands und will sich als Symbol der Einheit der Orthodoxie und der gelungenen Integration der Orthodoxie in Deutschland verstanden wissen.[774] Schwerpunkte ihres gesamtorthodoxen Wirkens sind die Übersetzung liturgischer Texte ins Deutsche, der orthodoxe Religionsunterricht in öffentlichen Schulen, die ökumenische und interreligiöse Zusammenarbeit oder auch die Flüchtlingsarbeit in Deutschland. Beispiele:

---

[771] Vgl. www.kirchentag.de; Der 36. Deutsche Evangelische Kirchentag vom 24. bis 28.05.2017 in Berlin und Wittenberg fällt zusammen mit dem 500-jährigen Reformationsjubiläum und steht unter der Losung „Du siehst mich" aus dem 1. Buch Mose, Kapitel 16, Vers 13.

[772] Die Losung geht auf Psalm 90, Vers 12 zurück. Dort steht der Wunsch an Gott: „Lehre uns bedenken, dass wir sterben müssen, auf dass wir klug werden.“

[773] Vgl. unveröffentlichtes Redemanuskript der Beauftragten zum EKD.

[774] Vgl. Satzung der Orthodoxen Bischofskonferenz unter www.obkd.de; Hintergrund: In Deutschland gibt es bereits seit 1994 mit der Kommission der Orthodoxen Kirche in Deutschland – Verband der Diözesen ein gesamtorthodoxes Organ

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

- Angesichts der aktuellen Flüchtlingssituation betont die OBKD insbesondere den Stellenwert der Willkommenskultur in Deutschland, von der die Mehrheit der eigenen Gläubigen profitiert hat.
- So waren auf der Herbstvollversammlung der OBKD vom November 2015 der Flüchtlingszuwachs und die Herausforderungen, die sich daraus für die orthodoxen Gemeinden ergeben, ebenso ein zentrales Thema, wie die Lage der christlich-orthodoxen Flüchtlinge aus dem Irak und aus Syrien. Auch hat die OBKD mit dem Erzpriester Elias Esber einen eigenen Beauftragten für Flüchtlinge und Migration ernannt und ein Positionspapier unter dem Titel „Vom Willkommen zur Integration“ erarbeitet.[775]

Griechisch-Orthodoxe Metropolie von Deutschland: Die Metropolie mit Bischofssitz in Bonn zählt als Körperschaft des öffentlichen Rechts (KdöR) 450.000 Angehörige und erstreckt sich über 60 Kirchen und mehr als 100 Filialgemeinden bundesweit. Sie ist eng mit dem deutsch-griechischen Anwerbeabkommen vom 30.03.1960 und der folgenden Zuwanderung griechischer Arbeitskräfte verbunden.[776]

Neben der ökumenischen Zusammenarbeit im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene besteht in der Integration vornehmlich junger Griechinnen und Griechen, die infolge der wirtschaftlichen Situation in ihrem Heimatland nach Deutschland gekommen sind, eine weitere zentrale Herausforderung. Ein Beispiel hierfür ist die vom Bayerischen Vikariat der Griechisch-Orthodoxen Metropolie von Deutschland ins Leben gerufene Arbeitsgruppe „Griechen in München“, die konkrete Hilfestellungen für die nach München zugewanderten Landsleute organisiert – etwa in Form von Beratungen oder auch durch die Herausgabe muttersprachlicher Informationsbroschüren.[777]

Russisch-Orthodoxe Kirche des Moskauer Patriarchats: Die Russisch-Orthodoxe Kirche beziffert für das Bezugsjahr 2016 die Zahl ihrer Gemeindemitglieder in

---

[775] Vgl. www.obkd.de/Presseinformation/WortOBKDVonWillkommenskulturzurIntegration.pdf; vgl. daneben „Orthodoxie in Deutschland“, in: Orthodoxie aktuell, Jahrgang XIX/11-12, herausgegeben von der Orthodoxen Bischofskonferenz in Deutschland, o.O., Dezember 2015, S. 29.

[776] Das Abkommen markiert über fünf Jahrzehnte erfolgreicher kirchlicher Arbeit für die Integration der hier lebenden griechisch-stämmigen Migranten. Beispielhaft zu benennen sind die Einrichtung zweisprachiger Schulen für Kinder griechischer Einwanderer und die Anerkennung orthodoxen Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bayern und Hessen. Im Hinblick auf die Ausbildung von Geistlichen und Religionslehrkräften sind die Gründung des Orthodoxen Theologischen Instituts, nunmehr Ausbildungseinrichtung für orthodoxe Theologie, und die seit Mitte der 1990er Jahre bestehende Möglichkeit eines vollständigen orthodoxen Theologiestudiums an der Ludwig-Maximilians-Universität München hervorzuheben.

[777] Vgl. 10. Lagebericht, S. 161f.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Deutschland auf 800.000. Nennenswerte Veränderungen zur Mitgliederzahl des 10. Lageberichts sind damit nicht festzustellen. Allerdings ist bei der Zahl der russisch-orthodoxen Gemeinden ein Anstieg zu verzeichnen – nach Auskunft der Russisch-Orthodoxen Kirche des Moskauer Patriarchats verbindet ihre Diözese aktuell 91 russisch-orthodoxe Gemeinden bundesweit.

- Schwerpunkt der praktischen Integrationsarbeit bleiben die ehrenamtliche Begleitung und Beratung russischsprachiger Migrantinnen und Migranten.
- Auch die Organisation von Ferienlagern für Kinder und Jugendliche wird unverändert fortgesetzt. Dabei steht die Vermittlung russisch-orthodoxer Glaubensinhalte und Orientierungen weiterhin im Vordergrund.
- Ein nennenswertes Engagement der Russisch-Orthodoxen Kirche im Bereich der Flüchtlingshilfe ist nicht zu verzeichnen, allerdings stehen ihre Türen für die seelsorgerische Betreuung insbesondere für Flüchtlinge christlichen Glaubens offen. [778]

Syrisch-Orthodoxe Kirche: Die Syrisch-Orthodoxe Kirche von Antiochien gehört zu den ältesten Kirchen der Welt. Die Heimat ihrer Mitglieder ist der Nahe Osten, besonders die Türkei, Syrien, Irak und Iran und der Libanon. Dort bilden sie seit Jahrhunderten unter Arabern, Persern und Türken eine ethnische Minderheit mit eigener Muttersprache, dem Aramäischen.[779]

Infolge immer wiederkehrender Verfolgungen im Laufe ihrer leidvollen Geschichte ist die Syrisch-Orthodoxe Kirche heute faktisch zu einer Diasporakirche geworden. Entsprechend sind ihre größten Diözesen außerhalb ihres Stammgebiets zu finden. So leben in Europa im Berichtszeitraum etwa 300.000 syrisch-orthodoxe Christen, davon ca. 120.000 in Deutschland. [780]

Der Wille der Gemeindemitglieder zum dauerhaften Verbleib in Deutschland ist angesichts der schwierigen Lebensumstände für Christen in den Heimatgebieten ausgeprägt: Rund 90 % der Gläubigen haben die deutsche Staatsbürgerschaft. [781] Daraus

[778] Fernmündliche Auskunft von Abt Daniil Irbits vom 19.05.2016 und vom 27.05.2016.

[779] Damals begann man, alle „Aramäer", die Christen wurden, auch „Suryoye“ (Syrer) zu nennen, um sie von den Heiden zu unterscheiden. Daraus folgt bis heute die Bezeichnung als Syrer, die allerdings losgelöst von der tatsächlichen Staatsangehörigkeit gilt und mit dem Staat Syrien nichts zu tun hat.

[780] Vgl. den unveröffentlichten Beitrag von Amill Gorgis, Ökumene-Beauftragter der Syrisch-Orthodoxen Kirche von Antiochien in Berlin, vom 03.06.2016. Zur Diözese in Deutschland gehören aktuell 60 Priester, die 55 syrisch-orthodoxe Gemeinden betreuen. Hinzu kommen zahlreiche ehrenamtliche Geistliche in den Gemeinden, Diakone und Subdiakone, die sich u.a. in der Jugendarbeit engagieren oder Religions- und Sprachunterricht erteilen.

[781] Ebd.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

folgen mit Blick auf die Arbeit der Syrisch-Orthodoxen Kirche in Deutschland zwei zentrale Herausforderungen:

- Aus dem Status einer Diasporakirche ergibt sich die Notwendigkeit, die Liturgiesprache des Aramäischen als ältester gesprochener Sprache der Welt zu bewahren. Andererseits aber gilt es, das Deutsche in die Liturgie einzuführen, um auch von hier geborenen syrisch-orthodoxen Christen verstanden zu werden. Mit diesem doppelten Ansatz soll der zunehmenden Entfremdung der hier geborenen Gläubigen von ihren Vorfahren entgegengewirkt und zugleich eine bessere Verständigung zwischen den syrisch–orthodoxen Gemeinden und ihrem Umfeld im deutschsprachigen Raum gefördert werden.
- Aufgrund der Verfolgung syrischer Christen im Irak und Syrien haben viele Gläubige ihre Heimat verlassen. Diese Menschen in das Gemeindeleben zu integrieren und sie bei der Bewältigung der anfänglichen Schwierigkeiten zu unterstützen, ist eine der wichtigsten Herausforderungen der Gemeinden vor Ort.[782]

Jüdische Gemeinschaft in Deutschland: Mit etwa 100.000 (in jüdischen Gemeinden eingetragenen) Mitgliedern ist die jüdische Gemeinschaft in Deutschland mittlerweile die drittgrößte in Europa. Laut Migrationsbericht des Jahres 2014 sind allein zwischen 1993 und 2014 insgesamt 205.957 jüdische Personen einschließlich ihrer Familienangehörigen aus der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland zugewandert.[783] Da allerdings nur die nach der Halacha (dem jüdischen Religionsgesetz) als jüdisch geltenden Personen Mitglieder der jüdischen Gemeinden werden konnten, nicht aber ihre nicht-jüdischen Familienangehörigen, weicht die Zahl der zugewanderten Personen von denjenigen der Mitglieder in den jüdischen Gemeinden erheblich ab.

Dem Zentralrat der Juden in Deutschland als Körperschaft des öffentlichen Rechts (KdöR) gehören heute 23 Landesverbände mit 105 Gemeinden und 99.695 Mitgliedern an. Er ist die politische Vertretung der Juden in Deutschland und für alle Glaubensrichtungen des Judentums offen. Neben der Interessenvertretung seiner Mitglieder und dem Engagement für das Verständnis von Juden und Nichtjuden zählt die Integration jüdischer Zuwanderer in die Gesellschaft und in die jüdischen Gemeinden zu seinen wichtigsten Aufgaben.[784]

---

[782] Ebd. Die Syrisch-Orthodoxen Gemeinden als Teil der Ökumene sind zudem an zahlreichen überkonfessionellen und interreligiösen Aktivitäten beteiligt.

[783] Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Migrationsbericht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2014, Berlin 2014, S. 81.

[784] Auskunft der jüdischen Gemeinschaft vom 03.06.2016 (unveröffentlicht). Eines der

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Aus integrationspolitischem Blickwinkel sind vier Beispiele hervorzuheben:

- Dies ist zunächst die Bereitstellung eines Angebots an Sprachkursen in jüdischen Gemeinden als Voraussetzung erfolgreicher Integration. Diese stehen in unmittelbarer Verbindung mit der Heranführung an den jüdischen Glauben, der in den Heimatländern jahrzehntelang nicht oder nur eingeschränkt gelebt werden konnte.
- Daneben fördert der Zentralrat in den jüdischen Gemeinden jährlich ca. 100 Integrationsprojekte mit Modellcharakter, die geeignet sind, einen nachhaltigen Prozess anzustoßen, und landesweit/bundesweit zur Durchführung gelangen können.
- Darüber hinaus wird seit 2013 jährlich der bundesweite Mitzvah Day[785] – ein jüdischer Aktionstag für soziales Handeln – ausgerichtet. 2015 stand der Mitzvah Day ganz im Zeichen der Flüchtlingshilfe. Rund 2.000 Freiwillige beteiligten sich an 120 Projekten in 40 Städten. Rund ein Drittel der Projekte war Flüchtlingen gewidmet. „Die jüdische Gemeinschaft wollte hiermit ein Zeichen setzen und den Flüchtlingen ihre Hand reichen, damit sie sich in Deutschland wohl fühlen“, so der Präsident des Zentralrats der Juden in Deutschland, Dr. Josef Schuster.[786] Dies ist nicht zuletzt eine Voraussetzung des vom Zentralrat traditionell praktizierten interreligiösen Dialogs.
- Der Zentralrat fungiert zudem als Dach von Rabbinerausbildungsstätten und fördert damit die Ausbildung orthodoxer und liberaler Rabbinerinnen und Rabbiner, Kantorinnen und Kantoren sowie Religionslehrerinnen und Religionslehrer in Deutschland.

Ein weiterer Impulsgeber im Bereich der Integrationsförderung ist die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V. (ZWST). Diese weist die Förderung der Integration und Teilhabe aller Zuwanderergenerationen als eines der Hauptziele ihrer Arbeit aus. Als einer der sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland und Mitglied der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

---

Hauptanliegen des Zentralrats der Juden in Deutschland ist demnach die Bekämpfung von Antisemitismus, der in den letzten Jahren zugenommen hat und in seiner Ausprägung komplexer geworden ist. Hierbei kooperiert der Zentralrat eng mit politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren und Entscheidungsträgern. Auch setzt sich der Zentralrat für eine moderne Gedenkkultur ein, die unabhängig von Herkunft oder Bildungsstand, die Bewahrung der Erinnerung an den Holocaust sowie die daraus resultierende Verantwortung auch in Zukunft garantieren soll.

[785] Das hebräische Wort „Mitzvah“ bedeutet „Gebot“ und umgangssprachlich „gute Tat“. Der Zentralrat der Juden in Deutschland unterstützt die Gemeinden in der Vorbereitung und Durchführung ihrer Projekte am Mitzvah Day.

[786] Vgl. Auskunft der Jüdischen Gemeinschaft vom 03.06.2016 (unveröffentlicht).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

e.V. (BAGFW) ist die ZWST u.a. als Träger der bundesgeförderten Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) des Bundesministeriums des Innern (BMI) und von Fördermaßnahmen zur gesellschaftlichen und sozialen Integration engagiert. Auch ein so genanntes regionales Integrationscoaching für Gemeindemitglieder mit Migrationshintergrund sowie etwa Bildungsinitiativen gegen Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit gehören zum aktuellen Aufgabenspektrum mit Integrationsbezug.[787]

10.3 Dialog mit dem Islam

Der Staat muss „allen Religionsgemeinschaften neutral und tolerant gegenüberstehen.“ [788] Diese Neutralität ist als eine offene, die Glaubensfreiheit für alle Bekenntnisse fördernde Haltung zu verstehen. Diese erlaubt staatliche Förderungen unter Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Allerdings setzt das Grundgesetz für die Bereiche, in denen Staat und Religion miteinander kooperieren, die Organisation von Gläubigen in Religionsgemeinschaften im rechtlichen Sinne voraus. Dies ist etwa bei der Einrichtung von Religionsunterricht an öffentlichen Schulen von Belang.[789]

Wie schon in früheren Berichten ausgeführt, sind in der Zusammenarbeit aller staatlichen Ebenen mit muslimischen Organisationen in Deutschland wichtige Fortschritte erzielt worden. Beispiele hierfür sind die Einführung eines flächendeckenden bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichts für die derzeit rund 700.000 schulpflichtigen muslimischen Kinder an öffentlichen Schulen in Nordrhein-Westfalen (2012/2013), Niedersachsen (2013/2014) und Hessen (2013/2014). In Baden-Württemberg wird seit dem Schuljahr 2015/2016 islamischer Religionsunterricht an knapp 70 Schulen landesweit angeboten. [790] Bayern wird seinen 2009 gestarteten Modellversuch „Islamischer Unterricht“ im kommenden Jahr deutlich ausweiten. Ein entsprechender Unterricht wird dann an rund 400 anstelle der bisher rund 260 Schulen –Grundschulen, Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien (bis zur 10 Klasse) –angeboten.[791] Auch in

---

[787] Vgl. 10. Lagebericht, S. 162.

[788] www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Staat-Religion/Religionsverfassungsrecht/religionsverfassungsrecht_node.html

[789] Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen im Einzelnen vgl. 9. Lagebericht, S. 158 f.

[790] Vgl. El Missiri, Dunja: Islamunterricht in Deutschland, Ein Überblick, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.): Hauptabteilung Politik und Beratung, Informationen und Recherchen vom 25.02.2016, S. 1.

[791] Vgl. Katholische Nachrichtenagentur (Hrsg.): Bayern will Islamunterricht an Schulen deutlich ausweiten, o.O., o.S., 07.04.2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Sachsen-Anhalt gibt es Überlegungen zur Einführung islamischen Religionsunterrichts. Im Koalitionsvertrag von CDU, SPD und Grünen ist festgelegt, dass „sie ein dem konfessionellen Religionsunterricht vergleichbares Unterrichtsangebot für muslimische Schülerinnen und Schüler“[792] einführen wollen. Wegen des Flüchtlingszuzugs hat sich nach Angaben der fünf muslimischen Gemeinden in Sachsen-Anhalt deren Mitgliederzahl von rd. 1.000 auf über 2.300 allein im vergangenen Jahr mehr als verdoppelt.

Gleichsam zu benennen sind die Vertragsschlüsse zur Regelung wichtiger alltagsrelevanter Fragestellungen mit Muslimen und Aleviten der Freien und Hansestadt Hamburg vom 13.11.2012 sowie der Hansestadt Bremen von 13.01.2013, die Grundlage ähnlicher Überlegungen in Berlin[793] und Niedersachsen[794] sind. Gegenstand dieser Verträge sind u.a. Regelungen zu den islamischen Feiertagen Opferfest, Fest des Fastenbrechens und Aschura (bzw. den alevitischen Feiertagen Asure-Tag, Hizir-Lokmasi und Newruz/Andacht Hz. Ali), zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern, zum Betreiben islamischer Bildungsreinrichtungen oder auch zu Bestattungen nach islamischem Brauch auf staatlichen Friedhöfen.

10.3.1 Deutsche Islam Konferenz

Die Deutsche Islam Konferenz (DIK) wurde als gesamtstaatliches Forum für den Dialog zwischen Staat und Muslimen in Deutschland im September 2006 unter Federführung des

---

[792] Vgl. Katholische Nachrichtenagentur (Hrsg.): Sachsen-Anhalts Koalition für islamischen Religionsunterricht, Pressemitteilung vom 21.04.2016

[793] Laut Mitteilung der Senatskanzlei, Kulturelle Angelegenheiten, werden in einem vorstaatlichen Kommunikationsprozess bis Mitte des laufenden Jahres sechs runde Tische zu unterschiedlichen Themen stattfinden, an denen Vertreterinnen und Vertreter der Berliner Moscheegemeinden und -verbände sowie Expertinnen und Experten teilnehmen werden. Dabei soll geklärt werden, bei welchen Themenfeldern Regelungsbedarf zwischen den Musliminnen und Muslimen und dem Land Berlin besteht und wie geeignete Formen der Regelung aussehen. Am Ende des Prozesses wird ein Abschlussbericht mit Empfehlungen an das Land Berlin übergeben werden. Vgl. hierzu: https://www.berlin.de/sen/kultur/aktuelles/pressemitteilungen/2015/pressemitteilung.375700.php

[794] Vgl. Vertrag zwischen dem Land Niedersachsen, der Islamischen Religionsgemeinschaft DITIB Niedersachsen und Bremen e.V. und der Islamischen Religionsgemeinschaft SCHURA Niedersachsen – Landesverband der Muslime e.V., Entwurf vom 14.06.2016. Bemerkenswert ist die in Art. 12 definierte Partnerschaft gegen Islamfeindlichkeit und den Missbrauch des Islam. Allerdings hat die rot-grüne Landesregierung in Niedersachsen als Reaktion auf die Debatte über die Lage in der Türkei nach dem Putschversuch den unterschriftsreifen Islamvertrag vorläufig aufgeschoben. Vgl. hierzu:. www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/brennpunkte_nt/article157635808/Niedersachsen-stoppt-unterschriftsreifen-Islamvertrag.html

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

BMI eingerichtet. Wichtigste Ziele waren und sind die Verbesserung der institutionellen (religionsrechtlichen) Integration und der gesellschaftlichen Teilhabe der damals rund vier Mio. Muslime in Deutschland.[795]

Die von Bundesminister Dr. Thomas de Maizière angestoßenen Überlegungen zur Neuausrichtung der DIK in der 18. Legislaturperiode wurden von der Beauftragten ausdrücklich mitgetragen. Dies galt im Hinblick auf eine klare Trennlinie zwischen der DIK und sicherheitspolitischen Erwägungen zur Islamismusprävention und -bekämpfung. Dies galt aber ebenso für den Ansatz, sich gemeinsam mit den muslimischen Verbänden in einem Dialog auf Augenhöhe zu verständigen und sich konkreten Themen zu widmen.

Die DIK, deren partnerschaftliche Ausrichtung auch an ihrem Untertitel „Dialog - Initiative - Kooperation“ abzulesen ist, fußt in struktureller Hinsicht auf drei Säulen: Einem etwa einmal jährlich zusammentretenden Lenkungsausschuss als höchstem Gremium, dem der Bundesminister des Innern, ausgewählte Bundesressorts, die Beauftragte sowie Vertreterinnen und Vertreter ausgewählter Fachministerkonferenzen der Länder angehören. Die Empfehlungen des Lenkungsausschusses erarbeitet der ca. alle zwei Monate zusammentretende Arbeitsausschuss, zu dem anlassbezogen auch Expertinnen und Experten einbezogen werden. Die dritte Säule schließlich bilden öffentliche Konferenzen mit unmittelbaren inhaltlichen Bezügen zu den jeweils bearbeiteten Schwerpunktthemen.

Teilnehmer aufseiten der Verbände sind im Lenkungs- und Arbeitsausschuss der DIK:

- Ahmadiyya Muslim Jamaat (AMJ)
- Alevitische Gemeinde Deutschland (AABF)
- Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland (IRD)
- Islamische Gemeinschaft der Bosniaken in Deutschland (IGBD)
- Islamische Gemeinschaft der schiitischen Gemeinden in Deutschland (IGS)
- Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion (DITIB)
- Verband der Islamischen Kulturzentren (VIKZ)
- Zentralrat der Marokkaner in Deutschland e.V. (ZMaD)
- Zentralrat der Muslime in Deutschland (ZMD)
- Türkische Gemeinde in Deutschland (TGD)

Gemäß dem am 24.03.2014 für die 18. Legislaturperiode festgelegten gemeinsamen

[795] 10. Lagebericht, S. 164.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Programm zur Fortführung der DIK in der 18. Legislaturperiode wurde die Bearbeitung von zwei Aufgabenfeldern vereinbart: 1) Wohlfahrtspflege und gesellschaftliche Teilhabe sowie 2) Seelsorge als Thema der religionsrechtlichen Teilhabe. In der Umsetzung in den Jahren 2014 und 2015 wurde der Fokus zunächst auf das Thema Wohlfahrtspflege gelegt.[796]

Das vom DIK-Lenkungsausschuss hierzu am 10.11.2015 verabschiedete Ergebnispapier „Wohlfahrtspflege als Thema der DIK“ würdigt u.a. die sozialen Leistungen der Muslime in Deutschland und bestätigt, dass auch Muslime in Deutschland Wohlfahrtspflege konfessionell organisieren. Demnach sind Staat und Gesellschaft gleichermaßen dazu aufgerufen, den Prozess der Etablierung islamischer freigemeinnütziger Wohlfahrtspflege in Deutschland konstruktiv und partnerschaftlich zu begleiten. Zugleich wird betont, dass die Entscheidung über die Gründung eines islamischen Wohlfahrtsverbands von den islamischen Trägern bzw. Dachverbänden eigenverantwortlich herbeizuführen sei.[797]

Daneben wird vor dem Hintergrund steigender Zahlen von Zuwanderern und Flüchtlingen aus muslimisch geprägten Herkunftsländern ein erhöhter Bedarf an religionssensiblen Dienstleistungen für Muslime erwartet. Bestehende Potenziale hierfür sollten genutzt und ausgebaut werden.

Wesentlich sind weiterhin die Empfehlungen und konkreten Maßnahmen in den von der DIK identifizierten fünf Handlungsfeldern in den Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Altenhilfe und Altenpflege.[798] Hierzu einige Beispiele:

- Handlungsfeld 1: „Würdigung und Abbau von Vorbehalten“ – hier hat die DIK u.a. mit der vom Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung vorgelegten „Bestandsaufnahme der sozialen Dienstleistungen islamischer Gemeinden und ihrer Verbände“ eine wichtige empirische Grundlage angestoßen, die grundlegende Erkenntnisse für die weitere Entwicklung gemeinnütziger Wohlfahrtspflege durch islamische Träger enthält.
- Handlungsfeld 2: „Information und Beratung“ – Islamische Verbände und die etablierten Wohlfahrtsverbände wissen um die wechselseitigen Informationsdefizite. Staatlicherseits trägt dem u.a. das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) mit der Förderung eines Beratungs- und Informationszentrums „Wohlfahrtspflege und Islam“ Rechnung.
- Handlungsfeld 3: „Kooperation und Teilhabe“– im Konsens darüber, dass die

[796] Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.) Gemeinsames Programm zur Fortführung der Deutschen Islam Konferenz in der 18. Legislaturperiode: Für einen Dialog auf Augenhöhe, 24.03.2014, S. 1 ff.

[797] Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Wohlfahrtspflege als Thema der DIK, Berlin 10.11.2015, S. 2 ff.

[798] Vgl. ebd.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Kooperation verbessert und die Möglichkeiten der Teilhabe für islamische Träger ausgeweitet werden müssen, sind die muslimischen Akteure dazu bereit, ihre Strukturen und Arbeitsweisen an die bestehenden Systeme und Träger der freien Wohlfahrtspflege anzupassen. Weiterhin führt der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband mit Unterstützung des BMFSFJ ein zweijähriges Modellprojekt zum Aufbau von Strukturen islamischer Wohlfahrtspflege in Köln und Wuppertal durch.

- Handlungsfeld 4: „Ehrenamt, Hauptamt, Qualifikation“ – in Anerkennung des überwiegend ehrenamtlich geleisteten Engagements besteht Einigkeit über einen großen Bedarf an Qualifizierung/Professionalisierung sowie der Etablierung zusätzlicher hauptamtlicher Strukturen in den Verbänden. Die DIK regt u.a. ein Projekt zur Professionalisierung islamischer Jugendverbände an.
- Handlungsfeld 5: „Finanzierung“ – die Fördermittelgeber werden dazu aufgerufen sich damit auseinanderzusetzen, dass die Aufnahme von muslimischen Trägern in die Regelförderung die Konkurrenzsituation in der bestehenden Förderlandschaft verschärft.

Wann und inwieweit die Ergebnisse insbesondere zum Thema Wohlfahrtspflege durch die islamischen Verbände gemeinschaftlich umgesetzt werden und damit zu konkreten Ergebnissen führen, bleibt abzuwarten. Die Vorbereitungen islamischer Verbände der DIK zur Gründung eines gemeinsamen „Kompetenzzentrums islamische Wohlfahrtspflege“ sind noch nicht abgeschlossen.

Zu den aktuellen Schwerpunktsetzungen der DIK in der laufenden Legislaturperiode gehört die Unterstützung von Muslimen in Deutschland bei der Flüchtlingsarbeit. Tatsächlich ist die Flüchtlingshilfe der muslimischen Dachverbände und ihrer Moscheegemeinden ein relativ neues und im Dialog des Staates mit dem organisierten Islam sehr wichtiges Thema. Hintergrund ist die große ehrenamtliche Unterstützung, die von den Moscheegemeinden im Zusammenhang mit der Aufnahme, Unterbringung und Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen aus Syrien sowie aus weiteren Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten geleistet wird und die weit über die reine Erstversorgung und Erstorientierung hinausgeht. Die in der DIK vertretenen Dachverbände machen hier zu Recht geltend, dass sie insbesondere für muslimische Flüchtlinge wichtige Anlaufstellen sind, für eine dauerhafte und nachhaltige Ausrichtung ihrer Arbeit aber der Professionalisierung und Vernetzung bedürfen. Dies deckt sich mit der – anlässlich der Sitzung des DIK-Lenkungsausschusses am 10.11.2015 – gemeinsam erklärten Absicht, die wie folgt lautet: „Die Muslime in Deutschland werden ihren Beitrag zur Integration der Flüchtlinge leisten und der Staat wird sie hierbei unterstützen.“

Auch wenn sich die Verbandsvertreter nicht zu einem gemeinsamen Vorgehen aller in der DIK vertretenen muslimischen Dachverbände durchringen konnten, wurde mit dem

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Projekt „Strukturaufbau und Unterstützung von Ehrenamtlichen in den Moscheegemeinden“ ein zumindest von fünf Verbänden gemeinschaftlich getragenes Projekt initiiert. Ziel ist die nachhaltige Stabilisierung der Flüchtlingshilfe in und durch Moscheegemeinden durch die Professionalisierung und Vernetzung der ehrenamtlichen Flüchtlingshelfer in den Gemeinden. Die Reichweite des gemeinsam von BMI, BMFSFJ, BAMF und der Beauftragten finanzierten Vorhabens ist beachtlich, denn es erreicht über 1.600 Moscheegemeinden mit mehr als 2.500 ehrenamtlichen Flüchtlingshelferinnen und -helfern.

Die Beauftragte verspricht sich von der Förderung einen doppelten Effekt: einerseits die Anerkennung der bisherigen ehrenamtlich erbrachten Leistungen und eine breitere öffentliche Wahrnehmung derselben, andererseits die Professionalisierung und damit nachhaltige Ausrichtung der auch gesamtgesellschaftlich bedeutsamen Arbeit der Moscheegemeinden.

Wie erwähnt, hat sich die DIK in ihrem Arbeitsprogramm für die laufende Legislaturperiode[799] auf „Religionsausübung und religionsrechtliche Teilhabe“ als zweites Schwerpunktthema verständigt. Hierbei steht die islamische Seelsorge, und zwar in den Bereichen Militärseelsorge, Seelsorge in Justizvollzugsanstalten und Krankenhäusern, im Vordergrund. Erörtert werden sollen Fragen der Organisation der islamisch-religiösen Betreuung auf der Ebene des Bundes, der Länder und Kommunen, wobei die Bundesebene gemeinsam mit dem Bundesministerium der Verteidigung insbesondere Fortschritte in der religiösen Betreuung muslimischer Soldatinnen und Soldaten in der Bundeswehr erzielen möchte.

Ergebnisse liegen nach den ersten beiden Beratungen des neu konstituierten Arbeitsausschusses[800] noch nicht vor.

10.4 Aktivitäten der Bundesregierung für Teilhabe und Chancengleichheit am Beispiel

Neben der DIK als institutionellem Rahmen für den Dialog zwischen Menschen muslimischen Glaubens und Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen gibt es eine

[799] Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Gemeinsames Programm zur Fortführung der Deutschen Islam Konferenz in der 18. Legislaturperiode: Für einen Dialog auf Augenhöhe, 24.03.2014, S. 2.

[800] Neue Teilnehmer auf Bundesebene sind das Bundesministerium der Verteidigung und das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Auf Ebene der Länder sind die Länderfachkonferenzen für Justiz (Justizministerkonferenz) und Kultus (Kultusministerkonferenz) neu hinzugekommen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

ganze Reihe weiterer Aktivitäten der Bundesregierung, die der Förderung von Teilhabe und Chancengleichheit von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften – hier insbesondere durch Impulse und Programme zum interreligiösen Dialog – zuzuordnen sind. Beispiele:

- **Iftar-Empfang:** Anlässlich des muslimischen Fastenmonats Ramadan hat die Beauftragte für den 30.06.2015 zu einem Empfang im Beisein der Bundeskanzlerin geladen. Mit der Veranstaltung, die im Gästehaus des Auswärtigen Amtes mit weiteren Ehrengästen wie dem Präsidenten des Zentralrats der Juden, dem Vorsitzenden des Rates der EKD, dem Präsidenten des Zentralkomitees der deutschen Katholiken sowie ranghohen Vertretern der muslimischen Dachverbände wie auch der Politik stattfand, wurde ein viel beachtetes und vor allem religionsübergreifendes Zeichen des gesellschaftlichen Zusammenhalts in Deutschland gesetzt. Eine ähnlich gelagerte Folgeveranstaltung hat auf Einladung der Beauftragten im Beisein von Bundesminister Frank-Walter Steinmeier – sowie erstmals auch jungen Muslimen – am 28.06.2016 stattgefunden.

- **Interreligiöser Dialog:** Die Zunahme religionsfeindlicher Übergriffe, die sich zu einer wirklichen Gefährdung des friedlichen und von gegenseitigem Respekt getragenen Zusammenlebens von Menschen unterschiedlichen Glaubens in Deutschland auswachsen kann, gibt insbesondere in jüdischen Gemeinden vermehrt Anlass zur Sorge. Die Beauftragte hat dies im Dezember 2015 zum Anlass genommen, einen Dialogprozess im Kanzleramt mit hochrangigen geistlichen Würdenträgern und Verbandsvertretern anzustoßen. Ziel ist der Austausch über das gesellschaftliche Klima in Zeiten hoher Zuwanderung, vor allem aber der Aufbau wechselseitigen Vertrauens und die Vernetzung untereinander. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, dass religionsfeindlichen Attacken nur gemeinsam und in wechselseitigem Verständnis füreinander begegnet werden kann.

- Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) hat das Jahr 2016 zum **Themenjahr gegen Diskriminierung wegen der Religion oder Weltanschauung** erklärt. Unter dem Motto „Freier Glaube. Freies Denken. Gleiches Recht.“ macht die ADS auf Diskriminierungen wegen der Religion oder Weltanschauung aufmerksam, führt Veranstaltungen und Fachgespräche durch

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

und klärt Menschen über ihre Rechte auf.[801] In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist die am 14.04.2016 vereinbarte enge Zusammenarbeit der ADS und der ZWST bei der Antidiskriminierungs- und Antisemitismusprävention. Konkret vereinbart wurde die Unterstützung der ZWST bei der Ausbildung von Antidiskriminierungsberaterinnen und -beratern.[802]

- Das BMI fördert **Projekte zum interreligiösen Dialog**, unter anderem mit dem Islam. Hierbei handelt es sich vor allem um von muslimischen, christlichen und/oder dialogischen Trägern durchgeführte Maßnahmen, die sich an Multiplikatoren aus den Bereichen Religion, Gesellschaft und Politik richten. Ziel ist es, über ein besseres Verständnis der Religionen untereinander, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern.[803]

- Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat seit 2011 für zunächst fünf Jahre mit rund 20 Mio. Euro die **Zentren für Islamische Theologie** in Tübingen, Frankfurt am Main (mit Gießen), Münster, Osnabrück und Erlangen-Nürnberg gefördert. Nach der positiven Evaluation aller Zentren im Dezember 2015 setzt das BMBF die Förderung der islamischen Theologie an deutschen Universitäten um weitere fünf Jahre fort. Damit wird ein wichtiges Zeichen für die Beheimatung des muslimischen Glaubens in der wissenschaftlich-theologischen Diskussion gesetzt, denn die Zentren haben sich schon jetzt als international anerkannte Orte islamisch-theologischer Forschung etabliert. Im Wintersemester 2015/2016 waren bereits mehr als 1800 Studierende in die Bachelor- und Masterstudiengänge eingeschrieben.[804] An dem Ziel islamische Religionslehrerinnen und -lehrer für den bekenntnisorientierten Schulunterricht auszubilden und ein wissenschaftlich fundiertes Studium von Religionsgelehrten im staatlichen Hochschulsystem zu ermöglichen, wird daher unverändert festgehalten. Auch der interreligiöse Dialog bleibt ein zentrales Thema: Interdisziplinäre Gruppen an allen fünf Standorten kooperieren etwa mit den christlichen Theologien, der Islamwissenschaft, der Religionswissenschaft, der Pädagogik oder anderen benachbarten Fächern.[805]

---

[801] Vgl. www.glaube-denken-recht.de

[802] Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.): Antidiskriminierungsstelle des Bundes und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland: Gemeinsam gegen Diskriminierung und Antisemitismus, Pressemitteilung vom 14.04.2016.

[803] Vgl. http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Deutsche-Islam-Konferenz/Projektfoerderung-Dialog/projektfoerderung-dialog_node.html

[804] Vgl. Spielräume aufgeklärten Glaubens? Die konservativen Moscheevereine attackieren die Zentren für islamische Studien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 06.04.2016.

[805] Vgl. www.bmbf.de/de/islamische-theologie-367.html.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

- Ebenfalls in die Zuständigkeit des BMBF fällt die Förderung von begabten und gesellschaftlich engagierten muslimischen Studierenden: Am 16.07.2013 wurde das Avicenna-Studienwerk in die Reihe der vom BMBF anerkannten und geförderten Begabtenförderungswerke in Deutschland aufgenommen.[806] Seit Anfang 2014 können sich dort junge Muslime um ein Begabtenstipendium bewerben. Am 16.11.2015 fand in Osnabrück die Aufnahmezeremonie des zweiten Stipendiatenjahrgangs statt. Die Beauftragte, zugleich Mitglied des Kuratoriums, hat in ihrer Festrede deutlich gemacht, dass bei Avicenna nicht nur die akademische Exzellenz, sondern auch die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung groß geschrieben wird. Daran anknüpfend hat sie alle Neustipendiatinnen und -stipendiaten dazu ermuntert, sich kritisch, konstruktiv und damit auch wahrnehmbar für Teilhabe und Chancengleichheit in der deutschen Einwanderungsgesellschaft einzubringen und aktiv an der Gestaltung des interreligiösen Dialogs mitzuwirken.

  Im April 2016 wurde das vom Avicenna-Studienwerk initiierte Projekt „Unsere Zukunft. Mit Dir!“ gestartet, mit dem jährlich rund 150 interessierte Stipendiatinnen und Stipendiaten zu Flüchtlingslotsen ausgebildet werden. Hintergrund ist ihr besonderer Zugang zu den Geflüchteten aufgrund ihrer Religion, ihren Sprachkenntnissen und eigenen persönlichen Erfahrungen. In das Projekt werden auch Stipendiaten der anderen Begabtenförderungswerke eingebunden. Die Stipendiaten werden im Rahmen von Schulungen auf die Beratung und Unterstützung von Flüchtlingen vorbereitet und veranstalten Aktionen insbesondere für geflüchtete Kinder, Studierende und Frauen. Das Zusammentreffen und der Austausch von Stipendiaten unterschiedlicher Werke über religiöse Zugehörigkeiten hinaus stellen dabei einen besonderen Mehrwert dar.

  „Dialogperspektiven. Religionen und Weltanschauungen im Gespräch“ ist ein durch das BMBF ermöglichtes Programm des jüdischen Ernst Ludwig Ehrlich Studienwerks zur Etablierung innovativer Formen des interreligiösen und weltanschaulichen Dialogs. Es richtet sich an Stipendiatinnen und Stipendiaten aller 13 vom BMBF geförderten Begabtenförderungswerke, die als zukünftige Verantwortungsträgerinnen und –träger den interreligiösen Dialog pflegen. Seit Herbst 2015 kommen hier Studierende und Promovierende aller Begabtenförderungswerke unterschiedlicher religiöser und weltanschaulicher Orientierungen zu mehrtägigen Seminaren zusammen.

[806] Vgl. www.avicenna-studienwerk.de.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

10.5 Ökumene

Das wohl bekannteste Aushängeschild der Ökumene, hier verstanden als Dialog und Zusammenarbeit zwischen christlichen Konfessionen, bildet die seit 1975 jährlich durchgeführte Interkulturelle Woche (IKW). Dabei handelt es sich um eine gemeinsame Initiative der DBK, der EKD und der Griechisch-Orthodoxen Metropolie von Deutschland.

Die IKW, die Jahr für Jahr Hunderttausende Teilnehmerinnen und Teilnehmer verzeichnet, hat ihren Ruf als feste Größe und zentraler Impulsgeber für ein störungsfreies und von wechselseitigem Respekt getragenes Miteinander der Menschen in Deutschland stetig ausgebaut. Sie leistet damit einen wichtigen Beitrag für mehr Teilhabe und Chancengleichheit und macht deutlich, dass die christlichen Kirchen mit Nachdruck für eine Gesellschaft in Vielfalt und Offenheit eintreten. Dies lässt sich an den Mottos nachvollziehen: „Wer offen ist, kann mehr erleben“ (2013), „Gemeinsamkeiten finden, Unterschiede feiern (2014) oder auch „Vielfalt. Das Beste gegen Einfalt“ (2015), so lauten die Leitmotive der vergangenen Jahre. Das Motto des Jahres 2015, um das jüngste Beispiel herauszugreifen, bezog sich auf eine starke und selbstbewusste Zivilgesellschaft, die sich gegen die Einfalt durchsetzen will. Es sollte ausdrücklich als Stärkung gerade für diejenigen Menschen verstanden werden, die sich für ein Zusammenleben in Vielfalt auf der Basis der Grund- und Menschenrechte einsetzen.[807]

An diesem Anspruch wird unverändert festgehalten, denn auch 2016 trat die vom 25.09.2016 bis zum 1.10.2016 stattfindende IKW mit dem Motto „Vielfalt. Das Beste gegen Einfalt" für eine Gesellschaft ein, deren Vielfalt ihre Stärke ist, in der Konflikte konstruktiv gelöst werden und in der Position gegen Rassismus und Rechtsextremismus bezogen wird.

In dem Gemeinsamen Wort der Kirchen zur IKW 2016, verfasst von dem Vorsitzenden der DBK, Reinhard Kardinal Marx, dem Vorsitzenden des Rates der EKD, Landesbischof Heinrich Bedford-Strohm sowie dem Vorsitzenden der Orthodoxen Bischofskonferenz, Metropolit Augoustinos, heißt es hierzu: „So groß die Herausforderungen sind, vor denen wir stehen: Wir dürfen nicht die Getriebenen unserer Ängste werden, sondern müssen die Herausforderungen angehen. Daher rufen wir auf zur Solidarität mit den Geflüchteten, die angesichts von Gewalt und Perspektivlosigkeit zu uns gekommen sind: Begegnen wir ihnen mit Offenheit – im Geiste der Nächstenliebe! Die Integration der Flüchtlinge – auch

[807] Vgl. www.interkulturellewoche.de (aufgerufen am 23.05.2015)

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

derjenigen, die nur für eine begrenzte Zeit in Deutschland bleiben können – ist der Schlüssel für ein gutes Miteinander in unserem Land."[808]

Die IKW wird auch im laufenden Jahr von Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden, Kommunen, Integrationsbeauftragten und -beiräten sowie Migrantenorganisationen unterstützt und mitgetragen. Wie schon in früheren Jahren beteiligen sich zahlreiche Gemeinden, Vereine, Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen und Einzelpersonen in mehr als 500 Städten, Landkreisen und Gemeinden mit rund 4.500 Veranstaltungen.

10.6 Perspektive

Die beispielhaft aufgezeigten Impulse der Beauftragten – und dies gilt sowohl für die Iftar-Empfänge der Jahre 2015 und 2016, das hochrangige interreligiöse Dialogforum mit geistlichen Würdenträgern und Repräsentanten der muslimischen Dachverbände, die Teilnahme an den Kirchentagen sowie nicht zuletzt auch die Förderung der muslimischen Verbände in der Flüchtlingshilfe – stehen in einem unmittelbaren Bezug zu ihren im 10. Lagebericht getroffenen Festlegungen. Dort hatte die Beauftragte u.a. an Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften appelliert, sich ihrer Integrationsverantwortung „auch und gerade im Dialog mit anderen Religionen und Konfessionen zu stellen". [809]
Angesichts der Beispiele wird daneben deutlich, dass die Beauftragte die Bedeutung der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften im Integrationsprozess ebenso anerkennt, wie deren identitätsstiftende und Halt gebende Funktion für die Gläubigen. Unstrittig ist, dass die Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften einen ganz wesentlichen Beitrag für mehr Teilhabe und Chancengleichheit leisten. Ihr großer und häufig ehrenamtlicher Einsatz in der Flüchtlingshilfe und -integration sei hierbei ausdrücklich hervorgehoben.

Unstrittig aber ist, dass bestehende Konfliktlinien – und hierzu gehören auch die in Teilen der Mehrheitsgesellschaft insbesondere gegenüber dem Islam bestehenden Vorbehalte – mehr oder minder glaubhaft aus religiösen Beweggründen hergeleitet bzw. mit diesen erklärt werden. Angesichts des diesen Konflikten innewohnenden Radikalisierungspotenzials hält es die Beauftragte für wichtig, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken und Tendenzen religiöser Abgrenzung entschieden entgegenzutreten. Eine Verstetigung, besser noch Ausweitung interreligiöser Begegnungen zur nachhaltigen und damit dauerhaft tragfähigen Vertrauensbildung ist hier

[808] www.interkulturellewoche.de; Gemeinsames Wort der Kirchen zur Interkulturellen Woche 2016, Begegnung – Teilhabe – Integration (aufgerufen am 23.05.2016)
[809] Vgl. 10. Lagebericht, S. 169.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

ebenso unverzichtbar, wie eine wissensbasierte und damit objektivierte Auseinandersetzung der Menschen mit den Weltreligionen, ihren Grundfesten und ihren Gemeinsamkeiten. Hier ist das Bildungssystem ebenso gefordert wie die Religions- und Glaubensgemeinschaften selbst.

Eine objektive Auseinandersetzung bedeutet aber auch, die Augen vor den offenkundigen Leistungen der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften für Teilhabe und Chancengleichheit nicht zu verschließen. Gemeinsam zu bewältigende gesellschaftliche Herausforderungen, in denen nicht zuletzt auch die muslimischen Verbände und ihre rund 2.350 Moscheegemeinden (einschließlich der alevitischen Gemeinden)[810] Beachtliches leisten, bieten einen viel versprechenden Ansatz für mehr Solidarität und Gemeinsamkeit. Dieses gilt es zu verstetigen und insbesondere auch den Skeptikern in der Gesellschaft zu vermitteln.

11 Kriminalität

Aufsehenerregende Fälle führen immer wieder zu Diskussionen über die Kriminalität von Ausländerinnen und Ausländern.[811] Vor allem die Vorfälle in der Silvesternacht in Köln haben zu einer hitzigen Debatte darüber geführt, ob die hohe Zahl an neu ankommenden Flüchtlingen zu einer steigenden Kriminalität in Deutschland führt.[812]

Auch die Veröffentlichung von statistischen Angaben zur Kriminalität in Deutschland entfacht immer wieder eine Diskussion über die Kriminalität von Ausländerinnen und Ausländern. Dabei besteht die Gefahr, dass die statistische Abbildung von Kriminalität missverstanden und die Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern falsch eingeschätzt wird. Daher ist es wichtig, sich differenziert mit diesem Thema

---

[810] Vgl. Antwort des BMI zur Fragestunde am 28.02.2015 im Deutschen Bundestag (Frage 01/2015, Nr. 30).

[811] Politisch motivierte Straftaten, die sich gegen Ausländerinnen und Ausländer richten, sind nicht Gegenstand dieses Kapitels, sondern werden in Kapitel II. 12.2.3 „Politisch motivierte Kriminalität und Hasskriminalität“ behandelt.

[812] In der Silvesternacht waren rund um den Kölner Hauptbahnhof zahlreiche Frauen aus einer großen Gruppe junger Männer heraus unter Ausnutzung des Gedränges umringt, separiert und sexuell belästigt bzw. (auch) bestohlen worden. Bei den Tätern handelte es sich überwiegend um Asylbewerber aus den Maghrebstaaten. Auch bei weiteren Großveranstaltungen, wie dem Karneval der Kulturen in Berlin und dem Schlossgrabenfest in Darmstadt, kam es zu ähnlichen Vorfällen. Vgl. Spiegel Online, 05.01.2016: Angriffe zu Silvester: Köln ist schockiert. Vgl. Tagesspiegel online, 18.05.2016: Übergriffe beim Karneval der Kulturen: Zahl der "Antänzer" deutlich höher als bisher bekannt. Vgl. ZEIT ONLINE, 31.05.2016: Nach Festival 14 Anzeigen wegen sexueller Übergriffe.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

auseinanderzusetzen, um einer falschen Interpretation der Statistiken vorzubeugen. Es darf nicht der Fehler begangen werden, aus dem Fehlverhalten Einzelner auf eine ganze gesellschaftliche Gruppe zu schließen.

11.1 Statistische Grundlagen

Auskunft über die Kriminalitätsbelastung in Deutschland geben die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)[813], die Strafverfolgungsstatistik[814] sowie Untersuchungen kriminologischer Forschungseinrichtungen zu einzelnen Fragestellungen.

Da die PKS und die Strafverfolgungsstatistik zu unterschiedlichen Zwecken erhoben werden und unterschiedliche Daten erfassen, ist es wichtig im Hinblick auf zu ziehende Schlüsse, sorgfältig zu differenzieren.

Die jahresbezogene Strafverfolgungsstatistik erfasst die gerichtlich registrierte Kriminalität und damit Personen, gegen die in einem Strafverfahren eine abschließende strafgerichtliche Entscheidung – d.h. Verurteilung, Strafbefehl, Freispruch oder Verfahrenseinstellung – ergangen ist, sowie die verhängten Sanktionen.

Die PKS hingegen ist eine Zusammenstellung aller der Polizei bekannt gewordenen und durch sie endbearbeiteten strafrechtlichen Sachverhalte unter Beschränkung auf ihre erfassbaren wesentlichen Inhalte. „Sie soll damit im Interesse einer wirksamen Kriminalitätsbekämpfung zu einem überschaubaren und möglichst verzerrungsfreien Bild der angezeigten Kriminalität führen. Insoweit dient sie der Beobachtung der Kriminalität und einzelner Deliktarten, des Umfangs und der Zusammensetzung des Tatverdächtigenkreises sowie der Veränderung von Kriminalitätsquotienten.“[815]

Bei der Bewertung der Statistik ist zu berücksichtigen, dass als Tatverdächtiger im Sinne der PKS erfasst wird, wer nach dem polizeilichen Ermittlungsergebnis aufgrund zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte verdächtig ist, eine rechtswidrige (Straf-)Tat begangen zu haben. Dazu zählen auch Mittäter, Anstifter und Gehilfen. Nur im Falle einer Verurteilung kann aber von „Kriminellen“ im Sinne von „Tätern“ gesprochen werden.

---

[813] Vgl. Bundeskriminalamt (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2015. 63. Ausgabe. Wiesbaden 2016.

[814] Vgl. Statistisches Bundesamt: Rechtspflege. Strafverfolgung 2014. Fachserie 10, Reihe 3. Wiesbaden 2016.

[815] Bundeskriminalamt (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2015. 63. Ausgabe. Wiesbaden 2016, S. 1.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Letztere sind wiederum Gegenstand der Strafverfolgungsstatistik.

Bevor wertende Aussagen aus der PKS gezogen werden können, sind daher drei Punkte zu beachten, da sonst ein verzerrtes Bild entsteht. Erstens kann in der PKS nur das sog. Hellfeld – die der Polizei bekannt gewordenen Straftaten – erfasst werden, das sog. Dunkelfeld – die der Polizei nicht bekannt gewordenen Straftaten – naturgemäß dagegen nicht. Zur Aufhellung des sog. Dunkelfelds wären daher gesonderte Untersuchungen – sog. Dunkelfeldanalysen – notwendig.[816]

Zweitens führt die PKS Tatverdächtige auf, die nicht immer notwendigerweise auch Täter im Sinne der Strafverfolgungsstatistik sind – so kann bei Tatverdächtigen das Ermittlungsverfahren eingestellt oder sie können im Gerichtsverfahren freigesprochen werden. Drittens sind die Tatverdächtigenzahlen in der PKS mit den Verurteiltenzahlen in der Strafverfolgungsstatistik auch aufgrund unterschiedlicher Erfassungsgrundsätze, -daten und -zeiträume nur bedingt vergleichbar.

Aus diesen Gründen kann die PKS nicht mit einem getreuen Spiegelbild der tatsächlichen Kriminalitätswirklichkeit und -belastung gleichgesetzt werden, sondern ermöglicht, je nach Deliktsart, eine mehr oder weniger starke Annäherung an die Realität.

Untersuchungen über Strafverfahren gegen Menschen ausländischer Staatsangehörigkeit von der Anzeige bis zur rechtskräftigen Entscheidung wurden bislang nur punktuell durchgeführt. Eine Analyse der statistischen Angaben in PKS und Strafverfolgungsstatistik liefert zur Relation von Tatverdacht und Strafverfolgung mangels fortlaufender Dokumentation der Fälle keine weiteren Erkenntnisse.[817]

Neben der tatsächlichen Änderung des Kriminalitätsgeschehens können sich z.B. Einflussfaktoren wie Anzeigeverhalten oder polizeiliche Kontrolle auf die Entwicklung der

---

[816] Für einen Vergleich zwischen Kriminalstatistiken und Dunkelfelduntersuchungen vgl. Schulz, Felix: Die Entwicklung der Delinquenz von Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden in Deutschland: Eine vergleichende Analyse von Kriminalstatistiken und Dunkelfelduntersuchungen zwischen 1950 und 2000. Berlin, Münster, Wien, Zürich, London 2007. Vgl. auch Raithel, Jürgen / Mansel, Jürgen: Kriminalität und Gewalt im Jugendalter: Hell- und Dunkelfeldbefunde im Vergleich. Weinheim 2003. Zu Dunkelfeld und selbst berichteter Delinquenz bei Zuwanderern vgl. Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin 2006, S. 415-417.

[817] Zur Relation von Tatverdacht und Strafverfolgung vgl. Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin 2006, S. 418 f.; Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2015. 63. Ausgabe. Wiesbaden 2016, S. 3.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Zahlen in der PKS auswirken. Dabei zogen verschiedene Studien[818] den Schluss, dass Ausländerinnen und Ausländer bei Verbrechen schneller unter Tatverdacht geraten (Tatverdachteffekt) und bei Straftaten eher angezeigt und häufiger kontrolliert werden als Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund (Anzeigeeffekt). Eine Studie hat errechnet, dass die Anzeigequote bei nichtdeutschen Tatverdächtigen im Vergleich zu deutschen um bis zu 18 % höher ausfällt.[819]

11.2 Die wichtigsten Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik im Überblick

2015 stieg der Anteil der nichtdeutschen Tatverdächtigen im Vergleich zum Vorjahr von 28,7 % auf 38,5 %.[820] Der starke Anstieg der Tatverdächtigenzahlen um 47,7 %[821] ist aber vor allem auf die hohen Flüchtlingszahlen und die damit verbundenen ausländerspezifischen Delikte – also Straftaten gegen das Aufenthalts-, das Asylverfahrens- und das Freizügigkeitsgesetz/EU – zurückzuführen. Hierzu zählen unerlaubte Einreise, unerlaubter Aufenthalt, Verstöße gegen die Residenzpflicht für Asylbewerberinnen und Asylbewerber, Verstöße gegen Visabestimmungen etc. So war im Jahr 2015 bei den ausländerrechtlichen Verstößen gegenüber dem Vorjahr ein Anstieg um 157,5 % zu verzeichnen.[822]

Aufgrund der statistischen Verzerrung der Tatverdächtigenzahlen in Folge der Flüchtlingszuwanderung wird in der PKS 2015 erstmalig eine Unterscheidung getroffen zwischen „Straftaten insgesamt“ und „Straftaten ohne ausländerrechtliche Verstöße“.[823] Ohne ausländerrechtliche Verstöße reduziert sich der Tatverdächtigenanteil Nichtdeutscher im Jahre 2015 von 38,5 % auf 27,6 %.[824] Dennoch ist die Zahl der

---

[818] Vgl. Mansel, J.: Konfliktregulierung bei Straftaten – Variation des Anzeigeverhaltens nach der Ethnie des Täters. In: Groenemeyer, A. / Mansel, J. (Hrsg.): Die Ethnisierung von Alltagskonflikten, Opladen 2003. Vgl. auch Kahl, Wolfgang: Gewalttätiges Verhalten von Jugendlichen in Deutschland – ein Überblick auf der Grundlage aktueller empirischer Erkenntnisse. Deutsches Forum Kriminalprävention. Bonn 2011.

[819] Mansel, J. / Albrecht, G.: Die Ethnie des Täters als ein Prädiktor für das Anzeigeverhalten von Opfern und Zeugen. In: Soziale Welt, 2003, 54, S. 339-372.

[820] Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2015. 63. Ausgabe. Wiesbaden 2016, S. 169.

[821] Vgl. ebd., S. 68.

[822] Vgl. ebd., S. 11.

[823] Vgl. ebd., S. 4.

[824] Vgl. ebd., S. 169.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

nichtdeutschen Tatverdächtigen auch ohne ausländerrechtliche Verstöße um 12,8 % auf 555.820 angestiegen.[825] So lag der Tatverdächtigenanteil Nichtdeutscher bei den Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße 2014 noch bei 24,3 %.[826] Es kann nicht zweifelsfrei festgestellt werden, welche Rolle bei den Veränderungen der absoluten Tatverdächtigenzahlen veränderten Wanderungsbewegungen zukommt. Es ist aber davon auszugehen, dass der Anstieg der Zahl nichtdeutscher Tatverdächtiger im Jahr 2015 auch eine Folge der höchsten Nettozuwanderung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist.[827]

Die Zahl der nichtdeutschen Verurteilten stieg 2014 im Vergleich zum Vorjahr um 5,2 % auf insgesamt 194.673. Der Anteil der nichtdeutschen Verurteilten an allen Verurteilten betrug 26 %.[828]

Die Anteile nichtdeutscher Tatverdächtiger (ohne ausländerrechtliche Verstöße) mit 27,6 % sowie nichtdeutscher Verurteilter mit 26 % erscheinen bei einem Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung von 8,9 %[829] zwar sehr hoch. Ein solches Zahlenspiel bzw. ein solcher Vergleich ist aber aufgrund mehrerer Faktoren nicht zulässig. Zum einen sind in der Bevölkerungsstatistik nicht alle Ausländer enthalten, die in der PKS als Tatverdächtige erfasst werden. So werden bestimmte Ausländergruppen wie Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus, Touristen / Durchreisende, Besucher, Grenzpendler und Stationierungsstreitkräfte sowie deren Angehörige in der Bevölkerungsstatistik nicht mitgezählt.[830] Wenn Angehörige dieser Gruppen jedoch der Begehung einer Straftat verdächtigt werden, werden sie in der PKS aufgeführt. Es wäre statistisch nicht zulässig, eine Gruppe (hier die durchreisenden Ausländer, Touristen, Grenzpendler, „Illegale“ etc.) in Relation zu einer Gesamtgruppe (hier die Wohnbevölkerung) zu setzen, der sie nicht angehört.

---

[825] Vgl. ebd., S. 68.

[826] Vgl. ebd., S. 67.

[827] Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 21.03.2016: Nettozuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern im Jahr 2015 bei 1,1 Millionen.

[828] Vgl. Statistisches Bundesamt: Rechtspflege. Strafverfolgung 2014. Fachserie 10, Reihe 3. Wiesbaden 2016, S. 21.

[829] Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2014. Fachserie 1, Reihe 2.2. Wiesbaden 2015, S. 7.

[830] Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2015, 63. Ausgabe. Wiesbaden 2016, S. 169.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Darüber hinaus erschwert die strukturelle Zusammensetzung (Alters-, Geschlechts- und Sozialstruktur) einen Vergleich: Die Einwanderer ohne deutsche Staatsbürgerschaft sind im Vergleich zur deutschen Wohnbevölkerung deutlich jünger und der Anteil von Frauen ist geringer. Sie leben vermehrt in Großstädten, gehören eher unteren Einkommensschichten an, das Bildungsniveau ist insgesamt deutlich niedriger, die Arbeitslosigkeit hingegen höher. Diese Faktoren führen auch in der Gesamtbevölkerung eher dazu, als Tatverdächtige polizeiauffällig zu werden.[831]

Das BKA konstatiert daher in seinem Jahrbuch „Polizeiliche Kriminalstatistik 2015“, dass aus den o.g. Gründen die Daten „nicht mit der tatsächlichen Kriminalitätsentwicklung gleichgesetzt werden [dürfen]. Sie lassen auch keine vergleichende Bewertung der Kriminalitätsbelastung von Deutschen und Nichtdeutschen zu.“[832]

Ein rationaler Umgang mit Kriminalität setzt das Bewusstsein voraus, dass sie sich aus einer Summe von Einzeldelikten zusammensetzt. Diese stehen mit jeweils tatbegünstigenden Faktoren in Zusammenhang, die in der Person und ihrem sozialen Milieu sowie ihrer Lebenssituation begründet sein können.

11.3 Binnendifferenzierung der nichtdeutschen Tatverdächtigen

11.3.1 Nichtdeutsche Tatverdächtige nach Aufenthaltsstatus

In der PKS erfolgt eine Erfassung des Aufenthaltsstatus von ausländischen Tatverdächtigen. Es wird zunächst zwischen erlaubtem und unerlaubtem Aufenthalt differenziert. Mehr als jeder Dritte (34,2 %) nichtdeutsche Tatverdächtige hielt sich 2015 ohne Aufenthaltstitel und ohne Kenntnis der Behörden in Deutschland auf, bei 65,8 % war der Aufenthalt „legal“.[833] Im Vergleich zum Jahr 2014 hat sich die Zahl der nichtdeutschen Tatverdächtigen mit unerlaubtem Aufenthalt von 112.754 auf 312.162 nahezu verdreifacht – auch dies ist auf die stark angestiegene Flüchtlingszuwanderung und die damit verbundenen ausländerspezifischen Delikte zurückzuführen. So verstießen bei den unerlaubten Aufenthalten mehr als acht von zehn (82,2 %) der nichtdeutschen Tatverdächtigen gegen das Aufenthalts-, das Asylverfahrens- oder das

[831] Vgl. ebd., S. 169.
[832] Ebd., S. 169.
[833] Ebd., S. 178.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Freizügigkeitsgesetz/EU.[834]

Die Verletzung von Strafgesetzen beschränkt sich bei Ausländerinnen und Ausländern mit unerlaubtem Aufenthalt überwiegend auf ausländerrechtliche Verstöße. Nimmt man nur die Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße in Betracht, so reduziert sich der Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger mit unerlaubtem Aufenthalt von 34,2 % auf nur noch 2,7 %.[835] Die von der Öffentlichkeit besonders stark wahrgenommenen typischen Strafdelikte, wie Delikte gegen das Vermögen, Gesundheit sowie das Leben, werden von „illegalen“ Ausländerinnen und Ausländern nur selten begangen. „Grundsätzlich bemühen sich nämlich Illegale – gerade um ihren Verbleib nicht zu gefährden – um Unauffälligkeit und insofern auch um Konformität.“[836]

Die Gruppe nichtdeutscher Tatverdächtiger mit erlaubtem Aufenthalt wird nach folgenden Kriterien weiter unterteilt, wobei die Angaben in Klammern sich auf Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße beziehen (vgl. Abbildung 30): Asylbewerberinnen und Asylbewerber (15,1 %), Arbeitnehmer (12,1 %), Touristinnen und Touristen / Durchreisende (5,6 %), Studierende / Schülerinnen und Schüler (3,3 %), Gewerbetreibende (1,7 %), Stationierungsstreitkräfte und Angehörige (0,2 %). Seit 2011 werden auch nicht anerkannte Asylbewerberinnen und -bewerber mit Duldung (2,5 %) sowie Kontingent-/Bürgerkriegsflüchtlinge (0,3 %) in der PKS ausgewiesen. Alle nichtdeutschen Tatverdächtigen mit legalem Aufenthaltsstatus, die zu keiner der obigen Untergruppen gehören, werden von der sehr heterogenen Gruppe „Sonstige“ (56,6 %) erfasst. „Sonstige“ sind etwa Erwerbslose, Besucherinnen und Besucher sowie andere Personengruppen.[837]

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

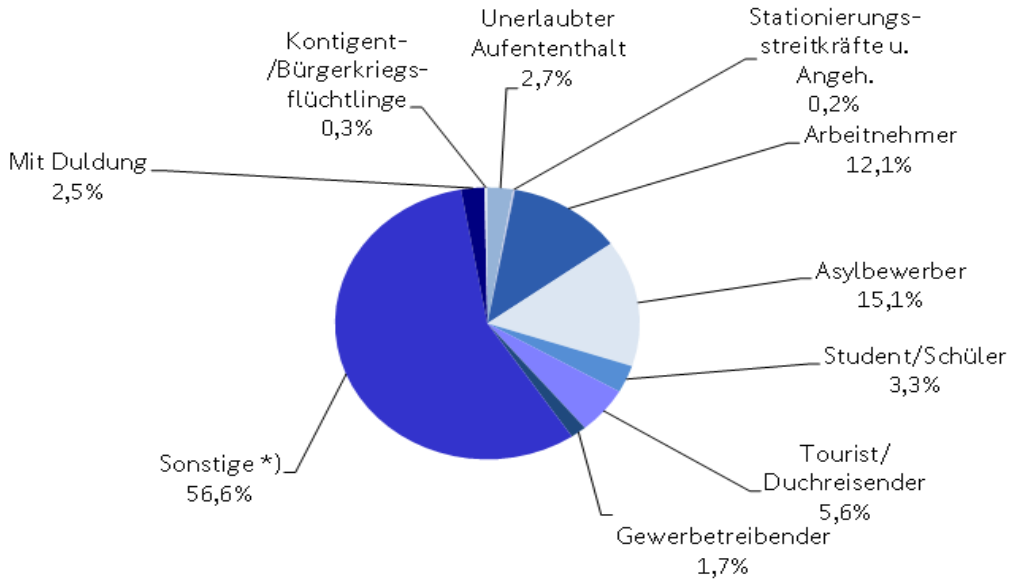
[834] Vgl. ebd., S. 178.

[835] Vgl. ebd., S. 179.

[836] Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 422.

[837] Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2015, 63. Ausgabe. Wiesbaden 2016, S. 179.

Abbildung 30: Verteilung nichtdeutscher Tatverdächtiger nach dem Anlass des Aufenthaltes – Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße



* Der Begriff „Sonstige“ umfasst eine heterogene Restgruppe, z.B. Erwerbslose, Besucher und andere Personengruppen, bei dieser Grafik jedoch ohne abgelehnte Asylbewerber mit Duldung und ohne Kontingent-/Bürgerkriegsflüchtlinge.
Quelle: Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik 2015

Aussagekräftige Informationen zur Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern mit legalem Aufenthaltsstatus lassen sich nur gewinnen, wenn die sich nur vorübergehend in Deutschland aufhaltenden Ausländerinnen und Ausländer aus der Betrachtung herausgenommen werden, da diese nicht zur deutschen Wohnbevölkerung zählen. Hierzu gehören Touristinnen und Touristen, Durchreisende sowie Stationierungsstreitkräfte und deren Angehörige.

Bei den verbleibenden ausländischen Tatverdächtigen kann danach differenziert werden, ob deren Aufenthaltsstatus gesichert oder ungesichert ist. Einen gesicherten Aufenthaltsstatus haben Arbeitnehmer, Studierende / Schülerinnen und Schüler, Gewerbetreibende und Kontingent- / Bürgerkriegsflüchtlinge, die zusammen 17,4 % aller nichtdeutschen Tatverdächtigen bei den Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße ausmachen. Einen ungesicherten Aufenthaltsstatus haben Asylbewerberinnen und -bewerber sowie nicht anerkannte Asylbewerberinnen und -bewerber mit Duldung, zu denen 17,6 % aller nichtdeutschen Tatverdächtigen bei den Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße gehören.

Nach Erkenntnissen der Kriminologie wirkt sich der Aufenthaltsstatus bei Ausländerinnen und Ausländern stark auf die Zahl der Tatverdächtigen aus. In der Regel ist aufgrund mangelnder langfristiger Perspektiven die Kriminalitätsbelastung höher, wenn der

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Aufenthaltsstatus unsicher ist.[838] Folglich konstatiert der Zweite Periodische Sicherheitsbericht: „Inwieweit Zuwanderer als Täter und Opfer erkennbar werden, hängt weitgehend vom unterschiedlich sicheren Aufenthaltsstatus ab, der Lebensperspektiven, Integration und Kriminalität beeinflusst.“[839] Die von Asylbewerberinnen und -bewerbern überwiegend begangenen Bagatelldelikte im Bereich des Ausländerstrafrechts und der geringfügigen Vermögensdelikte werden als „Reflex ihrer eingeschränkten Lebensbedingungen“[840] eingestuft. Dementsprechend weisen Asylbewerberinnen und -bewerber überdurchschnittlich hohe Anteile an den Tatverdächtigen insgesamt (einschließlich der deutschen) bei „Diebstahl ohne erschwerende Umstände“ (9,2 %) auf.[841]

Die Kriminalitätsbelastung der Ausländerinnen und Ausländer mit gesichertem Aufenthaltsstatus ist hingegen seit Jahren rückläufig. So hat sich bei den nichtdeutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Tatverdächtigenbelastungszahl (TVBZ) – tatverdächtige nichtdeutsche Arbeitnehmer pro 100.000 nichtdeutsche Beschäftigte – von 5.175 im Jahr 2005 auf 2.369 im Jahr 2015 in den letzten zehn Jahren mehr als halbiert.[842]

11.3.2 Nichtdeutsche Tatverdächtige nach Altersgruppen

Junge Menschen begehen deutlich häufiger Straftaten als Erwachsene. Menschen zwischen 16 und 25 Jahren haben demnach die höchste Kriminalitätsbelastung.[843] So konstatiert der Zweite Periodische Sicherheitsbericht: „Delinquentes Verhalten bei jungen Menschen ist nach gesicherten Erkenntnissen jugendkriminologischer Forschung weit überwiegend als episodenhaftes, d.h. auf einen bestimmten Entwicklungsabschnitt beschränktes, ubiquitäres, d.h. in allen sozialen Schichten vorkommendes, und zudem im statistischen Sinne normales, d.h. bei der weit überwiegenden Mehrzahl junger Menschen

---

[838] Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin 2006, S. 409 ff.

[839] Vgl. ebd., S. 411.

[840] Ebd., S. 422.

[841] Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2015, 63. Ausgabe. Wiesbaden 2016, S. 187.

[842] Vgl. ebd., S. 181.

[843] Vgl. Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin 2006, S. 409.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

auftretendes Phänomen zu bezeichnen."[844]

Die Kriminalitätsbelastung der Frauen ist in allen Altersgruppen erheblich geringer als die der jeweiligen männlichen Altersgruppen. Es gibt kein Merkmal, das so stark hinsichtlich offiziell registrierter Kriminalität unterscheidet wie das Merkmal „Geschlecht". 2015 wurden 587.648 (2014: 552.253) weibliche Tatverdächtige registriert; sie stellen damit 24,8 % (2014: 25,7 %) aller Tatverdächtigen.[845] Leicht überdurchschnittlich sind die Tatverdächtigenanteile weiblicher Personen bei Kindern, bei Jugendlichen und bei Erwachsenen ab 50 Jahren.[846]

Die Zahlen der PKS bestätigen, dass junge Menschen – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit – einen überproportional großen Teil der Tatverdächtigen ausmachen. Die Zahl nichtdeutscher tatverdächtiger Jugendlicher (14 bis unter 18 Jahre) ist 2015 im Vergleich zum Vorjahr um 91,0 % gestiegen.[847] Der sehr starke Anstieg ist auch bei den Jugendlichen eine Folge der Flüchtlingszuwanderung und des damit verbundenen starken Anstiegs ausländerrechtlicher Verstöße. Daher werden im Folgenden die Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße als Bezugsgröße herangezogen. Auch ohne ausländerrechtliche Verstöße ist die Zahl nichtdeutscher tatverdächtiger Jugendlicher 2015 um 11,5 % auf 36.437 gestiegen.[848]

Den stärksten Anstieg gab es bei den nichtdeutschen Tatverdächtigen in der Altersgruppe der Heranwachsenden (18 bis unter 21 Jahre) zu verzeichnen, bei denen sich die Zahl der Tatverdächtigen bei den Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße im Vergleich zu 2014 um 23,1 % erhöht hat. Bei den nichtdeutschen Kindern (bis unter 14 Jahre) stieg die Zahl der Tatverdächtigen bei den Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße um 13,5 %.[849] Auch hier ist davon auszugehen, dass der Anstieg der Zahl nichtdeutscher Tatverdächtiger in allen Altersgruppen im Jahr 2015 auch eine Folge der stark gestiegenen Nettozuwanderung ist.

Auf Grundlage der Daten der PKS ist ein direkter Vergleich der Kriminalitätsbelastung von Deutschen und Nichtdeutschen aufgrund verzerrender Faktoren – wie oben dargestellt –

---

[844] Ebd., S. 357.
[845] Vgl. ebd., S. 71.
[846] Vgl. ebd., S. 71.
[847] Vgl. ebd., S. 72.
[848] Vgl. ebd., S. 74.
[849] Ebd., S. 74.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

nicht zulässig. Jedoch sind Ausländerinnen und Ausländer in allen Altersgruppen „in der Polizeilichen Kriminalstatistik höher belastet als Deutsche, selbst wenn Verzerrungsfaktoren wie Verstöße gegen das Ausländerrecht und die Tatverdächtigengruppe der Illegalen und Touristen ausgeschlossen werden“.[850] Eine mögliche Erklärung dieser Diskrepanz liegt in der unterschiedlichen sozialstrukturellen Situation der Vergleichsgruppen.[851]

Körperverletzungen machen bei deutschen und nichtdeutschen jugendlichen Tatverdächtigen einen großen Anteil aller Delikte aus (20,8 % bzw. 24,1 % aller Straftaten ohne ausländerrechtliche Verstöße im Jahr 2015).[852] Amtliche Statistiken sowie Dunkelfelduntersuchungen haben ergeben, dass Gewaltphänomene bei männlichen Jugendlichen mit Migrationshintergrund in höherem Maße auftreten als bei Jugendlichen ohne Migrationshintergrund, wenngleich bei der Gewaltkriminalität insgesamt seit längerer Zeit ein Rückgang zu verzeichnen ist.[853] Zur Gewaltkriminalität werden neben gefährlicher und schwerer Körperverletzung auch Mord, Totschlag und Raub gezählt.

Jugendliche mit Migrationshintergrund sind auch häufiger Opfer von Gewaltkriminalität. Dies zeigen sowohl die Hellfelddaten der PKS als auch Dunkelfelduntersuchungen kriminologischer Forschungsinstitute.[854] Laut PKS 2015 liegt insbesondere bei „Gewaltkriminalität“ (24,4 %, 52.046 nichtdeutsche Opfer) und der darin enthaltenen „gefährlichen und schweren Körperverletzung, Verstümmelung weiblicher Genitalien“ (26,1 %, 40.191 nichtdeutsche Opfer) der Anteil der nichtdeutschen Opfer über dem

---

[850] Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin 2006, S. 411.

[851] Weitere Erklärungsansätze liegen in der erhöhten Kontrollintensität der Polizei („Tatverdachteffekt“) sowie der erhöhten Anzeigebereitschaft der Bevölkerung („Anzeigeeffekt“), vgl. Kapitel II. 11.1 „Statistische Grundlagen“.

[852] Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2015, 63. Ausgabe. Wiesbaden 2016, S. 77.

[853] Vgl. Kahl, Wolfgang: Gewalttätiges Verhalten von Jugendlichen in Deutschland – ein Überblick auf der Grundlage aktueller empirischer Erkenntnisse. Deutsches Forum Kriminalprävention. Bonn 2011. Baier, Dirk / Pfeiffer, Christian: Gewalttätigkeit bei deutschen und nichtdeutschen Jugendlichen – Befunde der Schülerbefragung 2005 und Folgerungen für die Prävention. Hannover 2007. Uslucan, Haci-Halil: Gewaltbelastung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. in: Scheithauer, Herbert / Hayer, Tobias / Niebank, Kay (Hrsg.): Problemverhalten und Gewalt im Jugendalter. Erscheinungsformen, Entstehungsbedingungen und Möglichkeiten der Prävention. Stuttgart 2008.

[854] Baier, Dirk (et al.): Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt. Hannover 2009. Vgl. auch: Baier, Dirk (et al.): Kinder und Jugendliche in Deutschland: Gewalterfahrungen, Integration, Medienkonsum. Hannover 2010.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Durchschnitt.[855]

Die PKS weist für das Jahr 2015 wie schon in den Vorjahren einen deutlichen Rückgang der bei Gewaltkriminalität registrierten jugendlichen Tatverdächtigen um 6,6 % aus,[856] nachdem zuvor von 1993 bis 2007 ein Anstieg der Gewaltkriminalität um fast ein Drittel zu verzeichnen gewesen war.[857] Es ist aber davon auszugehen, dass dieser Anstieg nicht den tatsächlichen Anstieg der Gewaltkriminalität widerspiegelte, sondern zumindest teilweise auch auf eine höhere Sensibilität beim Umgang mit derartigen Delikten in der Gesellschaft und damit einhergehend eine höhere Anzeigebereitschaft zurückzuführen war. Seit dem Höchststand 2007 haben sich die Fälle von Gewaltkriminalität insgesamt um 16,8 % reduziert, die Fälle von „gefährlicher und schwerer Körperverletzung, Verstümmelung weiblicher Genitalien“ sind um 17,7 % zurückgegangen.[858]

Auch die Daten der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) deuten auf einen Rückgang der Gewalt unter Jugendlichen hin. So zeigen die Hellfelddaten der DGUV bei „gewaltbedingten Schülerunfällen“ an Schulen einen Rückgang der von den Schulleitungen gemeldeten Vorfälle[859] zwischen 2005 und 2010 um rund 17,2 % auf.[860] Von 2000 bis 2010 ist die Zahl gewaltbedingter Schulunfälle je 1.000 Schülerinnen und Schüler von 13,58 auf 9,67 gesunken (– 28,8 %).[861] Die Anzahl schwerwiegender „gewaltbedingter Schülerunfälle“ mit Frakturen je 1.000 Schülerinnen und Schüler ist im selben Zeitraum sogar um 38,9 % (von 1,18 auf 0,72) zurückgegangen.[862]

Auch die Dunkelfelduntersuchung des Forschungsprojekts des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V. kommt zu dem Schluss, dass die Gewaltbelastung Jugendlicher in Deutschland in den letzten Jahren deutlich

---

[855] Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2015, 63. Ausgabe. Wiesbaden 2016, S. 56.

[856] Bundesministerium des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2015. Berlin 2016, S. 11.

[857] Bundesministerium des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2009. Berlin 2010, S. 18.

[858] Bundesministerium des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2015. Berlin 2016, S. 21.

[859] Jeder Vorfall, bei dem ein Schüler oder eine Schülerin bei einer tätlichen Auseinandersetzung auf dem Schulgelände so verletzt wird, dass eine ärztliche Behandlung in Anspruch genommen werden muss, ist von der Schulleitung zu melden. Insofern ist hier von einer gleichbleibenden Anzeigebereitschaft auszugehen.

[860] Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung: Gewaltbedingte Unfälle in der Schüler-Unfallversicherung, 2010. München 2012.

[861] Ebd., S. 12.

[862] Ebd., S. 20. Vgl. auch Spiegel Online, 30.04.2016: Früher war alles schlechter: Unfälle bei Schulhofprügeleien.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

zurückgegangen ist.[863]

Die höhere Gewaltbelastung bei Jugendlichen aus Zuwandererfamilien wird oft mit ihrer sozialen Benachteiligung, insbesondere im Hinblick auf die sozioökonomische Lage ihrer Familien sowie ihre Bildungschancen, erklärt.[864]

Zum anderen zeigt sich, dass junge Menschen aus Zuwandererfamilien häufiger im familiären Nahraum mit Gewalt konfrontiert werden, sowohl in Form der Beobachtung elterlicher Partnergewalt als auch selbst als Opfer elterlicher Gewalt. Als eine wichtige Einflussgröße wurden darüber hinaus Männlichkeits- und Ehrenkonzepte identifiziert. Ein überdurchschnittlicher Anteil der Jugendlichen aus Einwandererfamilien demonstriert in dieser Hinsicht sehr traditionelle, mit Dominanzstreben und Gewaltlegitimation verbundene Männlichkeitskonzepte, die ihrerseits einen engen Zusammenhang mit Gewalthandeln aufweisen.[865]

Kriminologische Untersuchungen haben gezeigt, dass sich bei einem Vergleich von Gruppen mit gleichen familiären, schulischen und sozialen Rahmenbedingungen sowie übereinstimmenden Werteorientierungen keine höhere Gewaltkriminalität von ausländischen Jugendlichen feststellen lässt. Vergleichbare Lebensumstände bedingen also ein vergleichbares Gewaltniveau, wobei die genannten Rahmenbedingungen ihrerseits wiederum durch kulturelle und traditionelle Prägungen der Herkunftsregion beeinflusst sein können.[866]

Auch erste Zwischenergebnisse der Langzeitstudie „Kriminalität in der modernen Stadt“ zeigen, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund nicht häufiger an Gewaltdelikten beteiligt sind als Jugendliche ohne Migrationshintergrund.[867] Die Studie belegt, dass vor allem eine stärkere Bildungsbeteiligung ein wesentlicher Schlüssel zur Verringerung der Straffälligkeit von Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist.

---

[863] Baier, Dirk (et al.): Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt. Hannover 2009.

[864] Vgl. ebd.; vgl. auch Pfeiffer, Christian (et al.): Gewalterfahrungen und Medienkonsum im Leben von Kindern und Jugendlichen in Dortmund. Zentrale Ergebnisse einer Repräsentativbefragung von Schülerinnen und Schülern vierter und neunter Klassen in Dortmund und zehn anderen westdeutschen Städten und Landkreisen. Hannover 2006.

[865] Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin 2006, S. 425.

[866] Baier, Dirk (et al.): Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt. Hannover 2009.

[867] Pressemitteilung der Universität Bielefeld, 22.05.2014: Auch Intensivtäter finden den Weg in die Normalität. Die Studie beleuchtet erstmals in Deutschland, wie sich Jugendkriminalität im Altersverlauf entwickelt. Für die Studie werden seit 2002 jährlich etwa 3.400 Jugendliche und junge Erwachsene aus Duisburg befragt. Dadurch erhalten die Forscher zum einen Einblicke in das Dunkelfeld der Kriminalität, da die Jugendlichen auch über Straftaten berichten, die der Polizei nicht gemeldet wurden. Zum anderen können durch die jährlichen Befragungen über einen längeren Zeitraum Aussagen über die individuelle Entwicklung der Kriminalität getroffen werden.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Zudem zeigt die Studie, dass sich die erhöhte Kriminalität im Jugendalter im Zeitverlauf auswächst. Der Delinquenzrückgang geschieht dabei weitgehend ohne Intervention von Polizei und Justiz. Vielmehr spielen die erfolgreiche Vermittlung von Normen und Werten durch Familie und Schule, stabile soziale Bindungen sowie der erfolgreiche Übergang in das Erwerbsleben eine entscheidende Rolle.

11.4 Kriminalität im Kontext von Zuwanderung

Um die teilweise erregte Debatte über eine möglicherweise steigende Kriminalität infolge der Flüchtlingszuwanderung zu versachlichen und der teilweise verzerrten öffentlichen Wahrnehmung Fakten entgegenzusetzen, hat das Bundeskriminalamt (BKA) im Jahr 2015 erstmalig eine „Lageübersicht zu Kriminalität im Kontext von Zuwanderung“ erstellt.[868]

Darin stellt das BKA für den Betrachtungszeitraum 01.01.2015 – 31.12.2015 fest, dass die starke Zuwanderung von Flüchtlingen nach Deutschland auch zu gestiegenen „Fallzahlen im Zusammenhang mit Straftaten begangen durch Zuwanderer, zum Nachteil von Zuwanderern und unter Zuwanderern“ geführt hat. Da die Entwicklung der von Zuwanderern begangenen Straftaten jedoch deutlich geringer ausfällt als die Entwicklung der Zuwanderungszahlen, kommt das BKA in der Lageübersicht zu dem Schluss, dass die weit überwiegende Mehrheit der Asylsuchenden keine Straftaten begeht.[869]

Die Kriminalitätsbelastung der Zuwanderer unterscheidet sich dabei deutlich nach Herkunftsländern. Tatverdächtige aus Syrien, Afghanistan und Irak waren 2015 im Verhältnis zu ihrem Anteil an der Gesamtzahl der registrierten Zuwanderer[870] insgesamt unterrepräsentiert. Tatverdächtige aus Albanien, Kosovo, Mazedonien und Serbien waren im Verhältnis zu ihrem Anteil an der Gesamtzahl der registrierten Zuwanderer überrepräsentiert, wobei die Zahl der Tatverdächtigen aus diesen Ländern ab Juli 2015 deutlich gesunken ist.

---

[868] Bundeskriminalamt (Hrsg.): Kriminalität im Kontext von Zuwanderung – Allgemeinkriminalität und Politisch motivierte Kriminalität – Kernaussagen zum Betrachtungszeitraum 01.01.2015 – 31.12.2015. Wiesbaden 2016.

[869] Bundeskriminalamt (Hrsg.): Kriminalität im Kontext von Zuwanderung – Allgemeinkriminalität und Politisch motivierte Kriminalität – Kernaussagen zum Betrachtungszeitraum 01.01.2015 – 31.12.2015. Wiesbaden 2016, S. 1.

[870] Als Zuwanderer gezählt wurden für das Jahr 2015 Personen mit Aufenthaltsstatus Asylbewerber, Duldung, Kontingentflüchtling / Bürgerkriegsflüchtling und unerlaubt.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Den größten Anteil bei den Straftaten der Zuwanderer machten 2015 mit ca. 65 % Eigentums-, Fälschungs- und Vermögensdelikte (inklusive Leistungs- und Beförderungserschleichung) aus, Rohheitsdelikte waren in 18 % der Fälle zu verzeichnen, der Anteil von Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung lag unter 1 %.[871]

In Sammelunterkünften mit mehr als 50 Personen und Erstaufnahmeeinrichtungen war im Laufe des Jahres 2015 ein starker Anstieg von Rohheitsdelikten zu verzeichnen. Diese machten rund 50 % aller in den Unterkünften festgestellten Straftaten aus, Diebstahldelikte (ca. 16 %) und Rauschgiftdelikte (ca. 7 %) hatten deutlich geringere Anteile.[872]

Für das Jahr 2016 liegen nach der jüngsten Lageübersicht des BKA neue Erkenntnisse zum Betrachtungszeitraum 01.01.2016 – 30.06.2016 vor.[873] Von Januar bis Juni 2016 sind die Fallzahlen von durch Zuwanderer[874] begangenen Straftaten um 36 % gesunken. Die größten Rückgänge waren bei Diebstahldelikten, Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung sowie Vermögens- und Fälschungsdelikten zu verzeichnen. Den größten Anteil bei den Straftaten der Zuwanderer machten Vermögens- und Fälschungsdelikte (30 %) aus, gefolgt von Diebstahlsdelikten (27 %) sowie Rohheitsdelikten und Straftaten gegen die persönliche Freiheit (23 %).[875]

Im Vergleich zu ihrem Anteil an der Gruppe der Zuwanderer war der Anteil von Syrern, Afghanen und Irakern an der Gruppe der Tatverdächtigen deutlich niedriger. Der Anteil von Staatsangehörigen aus den Maghreb Staaten sowie aus Georgien an der Gruppe der Tatverdächtigen war hingegen sehr viel höher als ihr Anteil an der Gruppe der Zuwanderer. [876]

Auch die Straftaten in Sammelunterkünften mit mehr als 50 Personen und Erstaufnahmeeinrichtungen haben von Januar bis Juni 2016 um 33 % abgenommen. Mehr als die Hälfte der Fälle (54 %) machten dabei Rohheitsdelikte und Straftaten gegen

---

[871] Ebd., S. 1 f.

[872] Ebd., S. 2.

[873] Bundeskriminalamt (Hrsg.): Kriminalität im Kontext von Zuwanderung – Kernaussagen zum Betrachtungszeitraum 01.01.2016 – 30.06.2016. Wiesbaden 2016

[874] Als Zuwanderer gezählt wurden ab Januar 2016 Personen mit Aufenthaltsstatus Asylberechtigter, Asylbewerber, Duldung, Kontingentflüchtling / Bürgerkriegsflüchtling und unerlaubt.

[875] Bundeskriminalamt (Hrsg.): Kriminalität im Kontext von Zuwanderung. Kernaussagen. Betrachtungszeitraum: 1. Quartal 2016. Wiesbaden 2016, S. 4 f.

[876] Vgl. ebd., S. 5.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

die persönliche Freiheit aus. Hiervon entfielen wiederum rund 86 % auf Körperverletzungsdelikte. [877]

Zusammenfassend lässt sich ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Flüchtlingszahlen und der Entwicklung der Fallzahlen der Straftaten von Zuwanderern feststellen – im Jahr 2015 stiegen beide Zahlen deutlich an, im ersten Halbjahr 2016 nahmen beide Zahlen wieder deutlich ab. Die Entwicklung der Fallzahlen der Straftaten von Zuwanderern blieb dabei jedoch deutlich hinter der Entwicklung der Flüchtlingszahlen zurück.

11.5 Maßnahmen der Kriminal- und Gewaltprävention

Um Straftaten zu verhindern, bedarf es einer effektiven Kriminal- und Gewaltprävention. Denn die bloße Strafverfolgung reicht hierzu nicht aus und kann geschehenes Unrecht nicht ungeschehen machen. Präventionsmaßnahmen sind zudem grundsätzlich kostengünstiger als die strafrechtliche Verfolgung und Sanktionierung von Straftaten.[878]

Im Bereich der bundesweiten Präventionsmaßnahmen ist das Programm Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (ProPK) besonders hervorzuheben. Das Programm ist darauf gerichtet, Bevölkerung, Medien und Multiplikatoren über Erscheinungsformen der Kriminalität aufzuklären und über präventive Maßnahmen zu informieren, die Straftaten verhindern können. Dies wird zum einen durch direkte Ansprache der Zielgruppen über Presse- und Öffentlichkeitsarbeit erreicht. Die bürgernahe Öffentlichkeitsarbeit stützt sich u.a. auf zahlreiche Medien und den Internetauftritt www.polizei-beratung.de.

Zum anderen werden die örtlichen Polizeidienststellen in ihrer Präventionsarbeit unterstützt. Aufgrund der kontinuierlich steigenden Fallzahlen beim Wohnungseinbruchsdiebstahl bildete das Thema Einbruchschutz 2015 einen besonderen Schwerpunkt der polizeilichen Präventionsarbeit. Weitere Schwerpunkte waren kriminalpräventive Informationen für ältere Menschen, Mediensicherheit und Schutz vor Internetkriminalität.[879]

Im Rahmen der Bund-Länder-Zusammenarbeit befasst sich die Polizei seit Herbst 2014

---

[877] Vgl. ebd., S. 6.

[878] Vgl. Scheithauer, Herbert / Rosenbach, Charlotte / Niebank, Kay: Gelingensbedingungen für die Prävention von interpersonaler Gewalt im Kindes- und Jugendalter. Expertise im Auftrag der Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK). Berlin, Bonn 2008.

[879] Vgl. Kommission Polizeiliche Kriminalprävention des Bundes und der Länder: Jahresbericht 2015. Schwerpunkte, Projekte, Kampagnen. Stuttgart 2016.
Vgl. auch www.polizei-beratung.de/themen-und-tipps.html.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

zudem intensiv mit den aktuellen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Zuwanderung nach Deutschland. So wurde eine Bund-Länder-Projektgruppe (BLPG) „Zuwanderung“ eingerichtet, die sich mit den polizeilichen Anforderungen im Zusammenhang mit der gestiegenen Zuwanderung beschäftigt. Seit Herbst 2015 ist in diese Arbeit auch das ProPK eingebunden. Folglich wurde eine ProPK-Projektgruppe „Flüchtlinge“ eingerichtet, die gleichzeitig als Unterarbeitsgruppe „UAG 6 – Prävention“ der BLPG „Zuwanderung“ fungiert.

Diese Projektgruppe wurde beauftragt, die wesentlichen polizeilichen Handlungsfelder aus kriminalpräventiver Sicht zu analysieren. Für unterschiedliche Zielgruppen sollten bundesweit abgestimmte Maßnahmen entwickelt werden, um die Kriminalität von und zum Nachteil von Zuwanderern sowie gegen deren Unterkünfte zu verhindern und zu reduzieren. Diese umfassen sowohl Informationsmaterial, das Zuwanderern Orientierung und Hilfestellung in Deutschland anbietet, als auch Maßnahmen zur Unterstützung der Polizeibeamtinnen und -beamten bei der Bewältigung der Einsatzlage. An der Projektgruppenarbeit beteiligt sich auch die Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention.[880]

Auf die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen wird bei allen Präventionsmaßnahmen besonderes Gewicht gelegt, was auch an einer Zunahme an Aktivitäten und Programmen in den letzten Jahren deutlich wird. Dies zeigen die im Internet verfügbaren Veröffentlichungen der Landeskriminalämter und Polizeidirektionen sowie die Datenbanken der in allen Bundesländern bestehenden Landespräventionsräte.[881]

Die polizeiliche Kriminalprävention findet nicht isoliert, sondern vernetzt statt und ist Teil der gesamtgesellschaftlichen Prävention. Sie wird ergänzt durch Präventionsmaßnahmen nicht staatlicher Akteure, wie etwa der Opferhilfe- und Opferschutzorganisation Weißer Ring e.V.. Ziel der Präventionsarbeit des Weißen Rings ist es, möglichst zu verhindern, dass Menschen (erneut) Opfer von Straftaten werden. Der Weiße Ring gibt umfangreiche Informationsmaterialien heraus und führt gemeinsam mit Kooperationspartnern Präventionsprojekte durch, beispielsweise das Projekt „Pfoten weg!“ zur Vorbeugung sexuellen Missbrauchs von Kindern oder das Projekt „Fair Play in der Liebe“ zur Prävention von häuslicher Gewalt gegen Frauen.[882]

Neben den Aktivitäten der Polizei im Bereich der polizeilichen Kriminalprävention auf

---

[880] Vgl. ebd., S. 6. Vgl. auch: Bundesministerium des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2015. Berlin 2016, S. 15.

[881] Vgl. Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin 2006, S. 400.

[882] Vgl. http://www.weisser-ring.de/praevention.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Grundlage erkannter Lagefelder sowie den Präventionsangeboten nicht staatlicher Akteure sind allgemeine staatliche Integrationsmaßnahmen erforderlich, die die Lebensbedingungen von Jugendlichen aus Einwandererfamilien verbessern: „Insofern die Deliktbegehung stark mit dem Aufenthaltsstatus und dessen Folgen für Integrationschancen zusammenhängt, ist Prävention vor allem durch Integration und dabei für die 2. und 3. Generation mittels Bildungsförderung zu erreichen.“[883]

12 Ausgrenzung, Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

12.1 Diskriminierung

12.1.1 Zehn Jahre Antidiskriminierungsrecht

Im August 2016 feierte die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) ihr zehnjähriges Jubiläum. Mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) wurden im Jahr 2006 vier Gleichbehandlungsrichtlinien der Europäischen Union in deutsches Recht umgesetzt. Diese Richtlinien divergieren im jeweiligen Anwendungsbereich und hinsichtlich der geschützten Merkmale. Es sind - in unterschiedlichen rechtlichen Anwendungsbereichen - die folgenden Merkmale erfasst: Die Merkmale Rasse bzw. ethnische Herkunft (durch die sog. Antirassismus-Richtlinie), die Merkmale Religion bzw. Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Identität sowie Geschlecht (durch die Rahmen-Richtlinie Beschäftigung und die revidierte Gleichbehandlungs-Richtlinie) und das Merkmal Geschlecht (durch die sog. "Unisex-Richtlinie")."[884]

Anlässlich des Jubiläums hat die ADS eine externe Evaluierung des Gesetzes in Auftrag gegeben, an deren Konzeption der Arbeitsstab der Beauftragten beteiligt war.[885] Die wesentlichen Empfehlungen beruhen auf einer rechtswissenschaftlichen und rechtstatsächlichen Untersuchung des Gesetzes. Wie schon in der Vergangenheit von der Beauftragten angeregt, wurden Änderungsbedarfe bei der Ausgestaltung der Diskriminierungsmerkmale und dem sachlichem Anwendungsbereich, der

---

[883] Ebd., S. 412.

[884] Ausführlich dazu siehe 7. Lagebericht, Kapitel III 7, S. 178 ff.

[885] Die Evaluation des Allgemeinen Gleichstellungsgesetzes steht auf der Internetseite der ADS zum Download zur Verfügung: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/AGG/AGG_Evaluation.html?nn=6575434

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Beweislastregelung und den Prozessführungsmöglichkeiten aufgezeigt. Die Empfehlung, aus Gründen der diskriminierungsfreien Sprache den Begriff der Rasse durch „rassistische Diskriminierung“ bzw. „rassistische Benachteiligung" zu ersetzen, wird von der Beauftragten unterstützt. Europarechtswidrige Lücken hat die Evaluierung unter anderem im zivilrechtlichen Diskriminierungsschutz bei der Diskriminierung wegen des Geschlechts und rassistischer Diskriminierung, insbesondere auf dem Wohnungsmarkt beanstandet.[886] Auch hierbei handelt es sich um eine langjährige Forderung der Beauftragten.

12.1.2 Diskriminierungserfahrungen in Deutschland

Im Jahr 2015 hat die ADS die bisher größte Befragung zu Diskriminierungserfahrungen in Deutschland durchgeführt. Insgesamt nahmen 18.162 Menschen ab 14 Jahren in ganz Deutschland an der Betroffenenbefragung teil. In einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung wurden zusätzlich 1.000 Personen telefonisch zu Diskriminierungserfahrungen befragt.

Die ersten Ergebnisse der Repräsentativbefragung zeigen, dass Diskriminierungserfahrungen in Deutschland weitverbreitet sind.[887] So haben 31,4 % der Menschen in Deutschland nach eigenen Angaben in den letzten zwei Jahren Diskriminierung aufgrund eines im AGG genannten Diskriminierungsgrundes erlebt. In der Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund berichtete sogar rund die Hälfte der Befragten von Diskriminierungserfahrungen. Dabei treten Diskriminierungsgründe häufig in Kombination auf. Neben den vom AGG berücksichtigten Kriterien spielt dabei der vom Gesetz nicht geschützte Grund der „sozialen Herkunft“ bei der subjektiv erlebten Diskriminierung eine große Rolle.

---

[886] Konkrete Vorschläge zur Überarbeitung des Gesetzes gab es bereits 2015. So hat die Nichtregierungsorganisation Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung (BUG) in Zusammenarbeit mit der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) ein Diskurspapier zur Novellierung des AGG erarbeitet. Das Diskurspapier steht auf der Internetseite der FES zum Download zur Verfügung: http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12022.pdf.

Auch das UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) hat in seinen Schlussfolgerungen vom Mai 2015 einige Regelungen des AGG beanstandet und Änderungen gefordert, z.B. bei den Ausnahmeklauseln für den Wohnungsmarkt sowie für konfessionelle Arbeitgeber. Die Schlussfolgerungen stehen auf der Internetseite vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) zum Download zur Verfügung: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fDEU%2f19-22&Lang=en.

[887] Die ersten Ergebnisse der Umfrage zu Diskriminierungserfahrung in Deutschland wurden am 19.04.2016 veröffentlicht und stehen auf der Internetseite der ADS zum Download zur Verfügung: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Handout_Diskriminierungserfahrung.html?nn=6560636.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Daneben zeigen die ersten Ergebnisse der Betroffenenbefragung, dass Diskriminierungserfahrungen aus rassistischen Gründen oder wegen der ethnischen Herkunft häufig aus den Bereichen Öffentlichkeit und Freizeit (23 %), Arbeitsleben (21 %) sowie Behörden und Bildung (jeweils 13 %) berichtet werden. Positiv fällt auf, dass die Mehrzahl der Betroffenen die Diskriminierung nicht stillschweigend hinnimmt.

Der vollständige Bericht nebst Handlungsempfehlungen soll dem Deutschen Bundestag 2017 mit dem gemeinsamen Bericht der ADS und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestags vorgelegt werden.

12.1.3 Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern

Eine Kernaufgabe der Beauftragten ist die Bekämpfung der ungerechtfertigten Ungleichbehandlung von Ausländerinnen und Ausländern (§ 93 Nr. 3 AufenthG). Eng damit verbunden ist die Diskriminierung wegen der Religion oder Weltanschauung, welche oftmals mit einer „nicht deutschen Herkunft“ einhergehen.

Grenzpolizeiliche Personenkontrollen

Auch in diesem Berichtszeitraum wurden der Beauftragten wieder Beschwerdefälle von möglicher Diskriminierung durch staatliche Stellen und Behörden bekannt. Die Beschwerden betrafen – wie schon in den Berichtszeiträumen zuvor – auch grenzpolizeiliche Personenkontrollen.[888]

Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat 2015 die Frage aufgeworfen, ob die Bundespolizei innerhalb des Schengen-Raums überhaupt zur Durchführung verdachtsunabhängiger grenzpolizeilicher Personenkontrollen ermächtigt sei.[889] Geklagt hatte ein deutscher Staatsbürger mit dunkler Hautfarbe, der als einziger Insasse eines ICE von Beamten der Bundespolizei einer Identitätsfeststellung nebst anschließendem Datenabgleich

[888] Ausführlich zur Problematik des sog. „racial profiling“ und anlassloser Kontrollen der Bundespolizei im Jahr 2015: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a., Drucksache 18/7958, BT-Drs. 18/8037 vom 06.04.2016 sowie Drucksache 18/9275, BT-Drs. 18/9374 vom 10.08.2016.

[889] Die nationale Ermächtigungsgrundlagen zur Durchführung verdachtsunabhängiger Personenkontrollen im grenznahen Bereich sowie auf Bahnhöfen und Flughäfen finden sich in §§ 22 Abs. 1a, 23 Bundespolizeigesetz (BPolG).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

unterzogen wurde und diese Maßnahme auf sein „nicht deutsches“ Aussehen zurückführte.[890] Das Verwaltungsgericht hat dieses polizeiliche Vorgehen mangels anwendbarer Ermächtigungsgrundlage generell für rechtswidrig erklärt. Grundsätzlich sind Grenzkontrollen an den Binnengrenzen im Schengen-Raum nicht mehr vorgesehen. Nur in Ausnahmefällen sind solche Maßnahmen zur Vermeidung einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit möglich. Nach der Rechtsprechung des EuGH dürfen daher aufgrund nationaler Kontrollbefugnisse keine Maßnahmen ergriffen werden, die die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen entfalten.[891] Nach Ansicht des Gerichts ermächtigen die Normen des Bundespolizeigesetz (BPolG) die Bundespolizei zu ebensolchen Maßnahmen. Da sie aber weder unionsrechtskonform seien noch entsprechend ausgelegt werden könnten, dürften sie nicht zur Anwendung kommen. Die Bundespolizei hat gegen dieses Urteil Berufung eingelegt, über die bislang nicht entschieden ist.[892]

Das Amtsgericht Kehl hat zur Klärung der Anwendbarkeit des nationalen Rechts in Beachtung europäischer Vorgaben den Europäischen Gerichtshof im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens angerufen.[893] Das Verfahren ist ebenfalls noch offen.[894]

Auch wenn das äußere Erscheinungsbild einer Person, mithin auch ein „nicht deutsches“ Aussehen einer Person, nicht das einzige Kriterium für eine bundespolizeiliche Maßnahme ist, gehen das Bundesministerium des Innern und die Bundespolizei bislang davon aus, dass das äußere Erscheinungsbild ein Anknüpfungspunkt an polizeiliche Erkenntnisse und daraus folgende polizeiliche Maßnahmen sein kann. Eine unzulässige Diskriminierung sei nicht anzunehmen, wenn das „nicht deutsche“ Aussehen einer Person neben anderen Merkmalen bei der Beurteilung der Beamtinnen und Beamten eine Rolle spiele.[895]

---

[890] Verwaltungsgericht Stuttgart, Urteil vom 22.10.2015, Az.: 1 K 5060/13.

[891] Vgl. EuGH, Urteile vom 22.06.2010, Az.: C-188/10 und C-189/10.

[892] Gemäß Artikel 23 des Schengener Grenzkodexes bleibt die Ausübung polizeilicher Befugnisse nach Maßgabe des nationalen Rechts hiervon aber unberührt, wenn die Ausübung solcher Befugnisse nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen hat; dies gilt auch in den Grenzgebieten.

[893] Amtsgericht Kehl, EuGH-Vorlage vom 21.12.2015, Az.: 3 Ds 303 Js 7262/14.

[894] Aktuell stellt sich die Frage der Vereinbarkeit der Normen mit dem europäischen Recht allerdings nicht. Seit September 2015 macht die Bundesrepublik von der Möglichkeit Gebrauch, Grenzkontrollen im Schengen-Raum wieder durchzuführen. Damit stehen unionsrechtliche Vorgaben einer Anwendbarkeit der §§ 22, 23 BPolG nicht entgegen.

[895] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a.,

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Rheinland-Pfalz ist diesem Ansatz nun in einem Einzelfall – unter Modifizierung seiner bisherigen Rechtsprechung – nicht gefolgt. Zu den Anforderungen an eine rechtmäßige Personenkontrolle entschied das OVG im April 2016 zugunsten einer vierköpfigen Familie, dass das Diskriminierungsverbot selbst dann verletzt sei, wenn neben der Hautfarbe der Betroffenen auch andere Kriterien zur Entscheidung für eine polizeiliche Kontrolle beigetragen haben.[896] Der Senat führt in seinem Urteil aus, dass nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme nicht auszuschließen sei, dass die Kontrolle der Kläger auch wegen ihrer dunklen Hautfarbe erfolgte. Damit haben die Richter erstmals dem Umstand Rechnung getragen, dass die inneren Beweggründe der Beamtinnen und Beamten, eine Personenkontrolle durchzuführen, für die Betroffenen kaum nachweisbar sind. Nach Ansicht der Richter genügt es, wenn die Hautfarbe bei der Auswahl der zu kontrollierenden Person Teil des „Motivbündels“ ist.[897]

Das diskriminierungsfreie Handeln der Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei wird durch praxisbezogene Aus- und Fortbildungen weitestmöglich sichergestellt.[898] Gleichwohl kommt es – wenn auch in geringerer Zahl[899] – zu entsprechenden Beschwerden. Die Bundespolizei bereitet die Beschwerden im Rahmen der Möglichkeiten nach, um die daraus gewonnenen Erkenntnisse in der Aus- und Fortbildung berücksichtigen zu können. Nach der Einschätzung der Beauftragten sind die Beschwerdefälle in der Formulierung der gesetzlichen Regelungen begründet.[900] Die Beauftragte regt daher an, die aktuellen Gerichtsentscheidungen zum Anlass zu nehmen, die Regelungen intensiv zu überprüfen.

Drucksache 18/7958, BT-Drs. 18/8037 vom 06.04.2016.

[896] OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21.04.2016, Az.: 7A 11108/14.OVG.

[897] Ebd. Im Übrigen hat das OVG zur Rechtslage nach Völkerrecht bezüglich der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) festgestellt, dass hiernach ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 14 EMRK nur dann vorliegt, wenn die Hautfarbe das alleinige bzw. das ausschlaggebende Kriterium für eine polizeiliche Maßnahme ist.

[898] Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel VIII 1.2, S. 202; dennoch fordert auch das CERD in seinen Schlussfolgerungen vom Mai 2015 (a.a.O.) mehr Training und Sensibilisierung für Polizeibehörden sowie die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen auf Landes- und Bundesebene.

[899] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a., Drucksache 18/7958, BT-Drs. 18/8037 vom 06.04.2016.

[900] So hält auch das CERD in seinen Schlussfolgerungen vom Mai 2015 (a.a.O.) fest, dass die zu weite Fassung der Ermächtigungsnormen de facto zu einer Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft führt.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Das Kopftuchverbot und die Vorbildfunktion des Staates

Das AGG verbietet generell eine Ungleichbehandlung aufgrund der Religion im Arbeitsleben.[901] Dennoch erreichten die Beauftragte auch in diesem Berichtszeitraum wieder Fälle, in denen private Arbeitgeber ihren Mitarbeiterinnen das Tragen des muslimischen Kopftuchs verbieten oder in denen Musliminnen im Bewerbungsverfahren aufgrund des Kopftuchs offen benachteiligt wurden. Oft berufen sich die Arbeitgeber darauf, dass auch im öffentlichen Dienst entsprechend verfahren werde.

Bei einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst bzw. für einen staatlichen Arbeitgeber, kann ein solches Verbot aufgrund der staatlichen Neutralitätspflicht gerechtfertigt sein. Diese Neutralitätspflicht gibt es im privaten Raum nicht. Sie bedarf auch im öffentlichen Raum einer sehr sensiblen Handhabung. Die Beauftragte appelliert daher an staatliche Arbeitgeber, sich diesbezüglich ihre Vorbildfunktion bewusst zu machen. Dies gilt vor allem mit Blick auf die Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Kopftuchverbot an öffentlichen Schulen.

Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat am 27.01.2015 auf die Klagen zweier muslimischer Lehrerinnen aus Nordrhein-Westfalen entschieden, dass „ein pauschales Verbot religiöser Bekundungen in öffentlichen Schulen durch das äußere Erscheinungsbild von Pädagoginnen und Pädagogen mit deren Glaubens- und Bekenntnisfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) nicht vereinbar ist“.[902] Eine Verbotsnorm muss daher verfassungskonform dahin gehend eingeschränkt werden, dass „von einer äußeren religiösen Bekundung nicht nur eine abstrakte, sondern eine hinreichend konkrete Gefahr der Beeinträchtigung des Schulfriedens oder der staatlichen Neutralität ausgehen muss, um ein Verbot zu rechtfertigen“. Weiter gehend hat das Gericht entschieden, dass Normen, die eine Ausnahme von diesem Verbot für bestimmte Religionen zulassen, gegen das Verbot der Benachteiligung aus religiösen Gründen (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 und Art. 33 Abs. 3 GG) verstoßen und nicht verfassungskonform ausgelegt werden können, mithin nichtig sind. Das nordrhein-westfälische Schulgesetz wurde daraufhin geändert. Äußere Glaubensbekundungen sind nun unterschiedslos erlaubt, solange die Einhaltung des Schulfriedens nicht beeinträchtigt wird. Die Beauftragte begrüßte die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, da sie die Gleichheit der religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisse oder Nichtbekenntnisse in den Vordergrund stellt.

Neben Nordrhein-Westfalen haben auch die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Niedersachsen und das Saarland in ihren Schulgesetzen ein sog.

---

[901] Eine Ausnahme gilt nur unter den engen Voraussetzungen der §§ 8 Abs. 1, 9 Abs. 1 AGG.

[902] BVerfG, Beschluss vom 27.01.2015, Az.: 1 BvR 471/10.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Kopftuchverbot statuiert. Die Länder setzten die bundesverfassungsgerichtliche Entscheidung unterschiedlich um:

Der Landtag von Baden-Württemberg diskutiert derzeit einen Gesetzentwurf zur Änderung des Schulgesetzes unter Aufhebung der Privilegierung christlicher Religionssymbole.[903] Konkrete Änderungen gibt es bisher nicht. In Berlin und Bremen soll unverändert das Tragen religiöser oder weltanschaulicher Zeichen oder Kleidungsstücke generell aus Neutralitätsgründen unterlassen werden. Der Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin ist in einem Gutachten zu der Einschätzung gelangt, dass die Berliner Rechtslage der Entscheidung widerspreche.[904] In Bremen wies die Senatorin für Kinder und Bildung die Schulen per Rundbrief darauf hin, dass das Unterrichten mit Kopftuch grundsätzlich erlaubt sei.[905] Das hessische Kultusministerium hat in einem Erlass auf die Auswirkungen des Urteils verwiesen und sieht ein Kopftuchverbot nur noch in begründeten Einzelfällen vor.[906] Auch das niedersächsische Kultusministerium hat einen entsprechenden Runderlass an die Schulen bekannt gegeben.[907] Die saarländische Regierung hält das Kopftuchverbot bislang aufrecht.

Ebenso sieht die bayerische Regierung keinen Anlass, das Schulgesetz entsprechend zu ändern, da das Gesetz 2007 vom Verfassungsgerichtshof des Freistaats Bayern bestätigt worden sei und es derzeit keinen Anwendungsbereich gebe.[908]Aufgrund einer aktuellen Entscheidung des Verwaltungsgerichts Augsburg wird der Freistaat Bayern diese Haltung noch einmal überdenken müssen.[909] Das Verwaltungsgericht erachtet das Urteil des Bundesverfassungsgerichts[910] auch im bayerischen Rechtsraum für bindend[911] und stellte

---

[903] Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der SPD zu einem Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg und des Kindertagesbetreuungsgesetzes, Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 15/7061 vom 24.06.2015.

[904] Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten vom 25.06.2015 zu den Auswirkungen der „Kopftuch-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts vom 27.01.2015 auf die Rechtslage im Land Berlin.

[905] http://senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?id=135189.

[906] https://kultusministerium.hessen.de/presse/pressemitteilung/mehr-als-100-neue-intensivklassen-der-sprachfoerderung.

[907] Runderlass des niedersächsischen Kultusministeriums vom 26.08.2015, SVBl 9/15, S. 419.

[908] Bayerische Staatskanzlei, Pressemitteilung Nr. 16 vom 17.03.2015.

[909] Verwaltungsgericht Augsburg, Urteil vom 30.06.2016, Az.: Au 2 K 15.457.

[910] Ebd.

[911] Gem. § 31 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz binden die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

am 30.06.2016 fest, dass das einer Rechtsreferendarin gegenüber ausgesprochene Kopftuchverbot nicht rechtmäßig war.[912]

Diskriminierung am Diskothekeneingang

Das Gleichgewicht zwischen dem Schutz vor Diskriminierung und der Freiheit der Privatautonomie ist nicht immer einfach zu finden. Die gegenteiligen Interessen werden besonders in den sog. Diskothekenfällen deutlich. Die Fälle betreffen weder das Verhältnis zwischen Staat und Bürger, noch ist die wirtschaftliche Existenz der abgewiesenen Personen betroffen. Dennoch geht es um einen elementaren Bereich: die gesellschaftliche Teilhabe. Dabei erkennt das AGG das Hausrecht der Gaststätten- und Diskothekenbetreiber an. Es verbietet aber eine Ausgrenzung der Gäste allein aufgrund der Diskriminierungsmerkmale, wie z.B. der ethnischen Herkunft, Religion und Weltanschauung oder Sexualität.

Das Amtsgericht München hat eine Diskothek zur Zahlung eines Schmerzensgelds von 500 € verurteilt, weil es zu der Überzeugung gelangt war, dass der Kläger wegen seiner afrikanischen Herkunft vom Türsteher abgewiesen worden war.[913] Der aus Burkina Faso stammende Mann hatte mit dem örtlichen Ausländerbeirat insgesamt 25 Clubs für Testzwecke besucht. Davon haben ihm nur fünf Einlass gewährt.

In Bremen und Niedersachsen kann künftig gegen Diskriminierung an der Diskothekentür auch gewerberechtlich vorgegangen werden. Durch eine Änderung des Gaststättengesetzes wollen Bremen und Niedersachsen rassistische Diskriminierung beim verweigerten Einlass in Diskotheken unterbinden. Abgewiesene sollen nicht mehr nur auf eigenes Risiko und eigene Kosten Diskriminierung nach den Bestimmungen des AGG rügen dürfen. Vielmehr können nun auch Ordnungsbehörden Sanktionen von Bußgeldern bis zu Gewerbeverboten aussprechen. Die Beauftragte sieht darin ein

---

Gerichte und Behörden.

[912] Das OLG München hatte der Klägerin bei der Einstellung in den Referendardienst unter Berufung auf eine Dienstanweisung des bayerischen Justizministeriums untersagt, das Kopftuch im Gerichtssaal während der Ausübung der Tätigkeiten einer Richterin oder Staatsanwältin zu tragen. Das Verwaltungsgericht führte aus, dass diese Behandlung einen erheblichen Eingriff in das Recht auf Ausbildung und auf Ausübung der Religionsfreiheit bedeute und zwingend ein formelles Parlamentsgesetz voraussetze. Das Verwaltungsgericht hat die Berufung gegen das Urteil wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen. Bayerisches Verwaltungsgericht Augsburg, Pressemitteilung vom 30.06.2016. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

[913] Amtsgericht München, Urteil vom 17.12.2014, Az.: 159 C 278/13.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

wichtiges Signal für einen sensibleren Umgang mit Diskriminierung.

12.1.4 Konten von Geduldeten und Asylsuchenden

Nach dem Geldwäschegesetz (GwG) sind Identifizierungspflichten mittels Ausweisdokumenten zur Eröffnung eines Girokontos in Deutschland unerlässlich. Geduldete oder Asylsuchende konnten die erforderlichen Dokumente bislang häufig nicht vorlegen. Der Ausschluss vom bargeldlosen Zahlungsverkehr ist mit erheblichen Einschränkungen verbunden und erschwert die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben.[914] Durch den früheren Zugang zum Arbeitsmarkt ist die Möglichkeit der Kontoeröffnung für diese Personengruppe aktuell noch wichtiger geworden.

Die EU-Zahlungskontenrichtlinie[915] gibt eine deutliche Liberalisierung der Anforderungen zur Eröffnung eines Girokontos vor.[916] Im Vorgriff auf die Umsetzung der Richtlinie hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) eine Übergangsregelung geschaffen und alle Dokumente als ausreichend angesehen, die den Briefkopf und das Siegel einer inländischen Ausländerbehörde tragen, die die nach dem GWG erforderlichen Identitätsangaben enthalten, mit einem Lichtbild versehen und vom ausstellenden Bearbeiter unterschrieben sind.[917] Das Gesetz zur Umsetzung der Zahlungskontenrichtlinie trat am 19.06.2016 in Kraft. Die grundlegenden Verbesserungen für Geduldete und Asylsuchende ergeben sich jedoch erst aus der dazugehörigen Zahlungskonto-Identitätsprüfungsverordnung[918], welche sowohl die Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung als auch bei einem Asylsuchenden den

---

[914] Ausführlich dazu siehe 10. Lagebericht, Kapitel VIII 1.7, S. 204.

[915] Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.07.2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen, ABl. L 257/274 vom 28.08.2014.

[916] Gemäß Art. 16 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, „dass Verbraucher mit rechtmäßigem Aufenthalt in der Union, einschließlich Verbraucher ohne festen Wohnsitz und Asylsuchende sowie Verbraucher ohne Aufenthaltstitel, die aber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können, das Recht haben, ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen zu eröffnen und zu nutzen“.

[917] Schreiben der BaFin an die Deutsche Kreditwirtschaft e.V. vom 21.08.2015, online unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aufsichtsrecht/dl_uebergangsregelung_legitimationsdokumente_fluechtlinge.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

[918] Verordnung über die Bestimmung von Dokumenten, die zur Überprüfung der Identität einer nach dem Geldwäschegesetz zu identifizierenden Person zum Zwecke des Abschlusses eines Zahlungskontovertrags zugelassen werden (Zahlungskonto-Identitätsprüfungsverordnung - ZIdPrüfV) vom 05.07.2016, BAnz AT 06.07.2016 V1.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ankunftsnachweis bzw. eine Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung als Identitätsnachweis zulässt. Die Verordnung trat am 07.07.2016 in Kraft.[919]

12.1.5 Fazit

Die Evaluierung des AGG hat gezeigt, dass der gesetzliche Schutz vor Diskriminierung in vielen Teilen lückenhaft ist. Dies trifft auch auf die tatsächliche oder empfundene Diskriminierung wegen der (unterstellten) ethnischen Herkunft zu.

Auf dem Weg zu einer diskriminierungsfreien Gesellschaft muss sich der Staat seiner Vorbildfunktion noch weiter bewusst werden. Die Beauftragte fordert eine selbstkritische Auseinandersetzung mit den ausgemachten Änderungsbedarfen und Empfehlungen, die in der Evaluierung aufgezeigt werden.

12.2 Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Die Bundesregierung betrachtet die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie aller damit zusammenhängenden Formen von Diskriminierung als eine der grundlegendsten und vordringlichsten Aufgaben von Staat und Gesellschaft. Aus diesem Grund wird zivilgesellschaftliches Engagement in diesem Bereich von der Bundesregierung nachhaltig gefördert und unterstützt.

Im Berichtszeitraum war der höchste Anstieg der politisch motivierten Kriminalität in Deutschland seit Erhebung der Statistik festzustellen. Insbesondere die 18. Legislaturperiode war durch die hohe Zahl von Flüchtlingen, die nach Deutschland kamen, von einer aufgeheizten Stimmung geprägt. Während in diesem Kapitel die politisch motivierte Kriminalität Gegenstand der Erörterung ist, wird das allgemeine Straftatenaufkommen von Ausländern im Kapitel II.11 „Kriminalität“ ausführlich dargestellt.

Die Statistik der Straftaten spiegelt sich auch in den sog. Mitte-Studien wider, die seit dem Jahr 2002 alle zwei Jahre von der Universität Leipzig erstellt werden. Im Jahr 2014 wurde die Studie „Fragile Mitte – Feindselige Zustände in Deutschland 2014“[920] für die Friedrich-

[919] Die Eröffnung eines Girokontos scheitert derzeit allerdings häufig daran, dass Banken hohe Gebühren für die Führung eines sog. Basiskontos verlangen, vgl. Onlineartikel der FHM vom 08.07.2016, abrufbar unter https://www.fmh.de/zinsen-vergleiche/girokonto-dispozinsen/basiskonto-oder-jedermann-konto-oft-eine-farce.

[920] Melzer, Ralf (Hrsg.): Fragile Mitte – Feindselige Zustände in Deutschland, Bonn 2014.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ebert-Stiftung veröffentlicht und im Jahr 2016 „Die enthemmte Mitte – Rechtsextreme und autoritäre Einstellungen in Deutschland 2016“[921] in Kooperation mit der Rosa-Luxemburg-Stiftung, der Heinrich-Böll-Stiftung und der Otto Brenner Stiftung. Zu den Befunden der Studien zählt, dass die Islamfeindlichkeit in Deutschland und die Gewaltbereitschaft gestiegen sind. Zwar ist festzustellen, dass es keine Zunahme rechtsextremer Einstellungen gibt, allerdings befürworten Gruppen, die rechtsextrem eingestellt sind, stärker Gewalt als Mittel der Interessendurchsetzung im Vergleich zur Studie von vor zwei Jahren. Sie stimmen mit fast 20 % der Aussage „Ich bin bereit, mich mit körperlicher Gewalt gegen Fremde durchzusetzen“ zu (2014: 15,8 %).

12.2.1 Nationalsozialistischer Untergrund (NSU)

Mindestens zehn Morde, zwei Sprengstoffanschläge und mehr als ein Dutzend brutaler Überfälle im Zeitraum von 1998 bis zur Aufdeckung im Jahr 2011 werden der Terrorzelle, die sich selbst als „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) bezeichnet hat, zur Last gelegt. Damit handelt es sich um eine der schwersten Verbrechensserien in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Die Aufarbeitung der Terrorserie und des damit einhergehenden staatlichen Versagens dauert an.

Seit dem 06.05.2013 wird vor dem 6. Strafsenat des Oberlandesgerichts München das Strafverfahren gegen Beate Zschäpe und weitere Angeklagte wegen Verdachts der Bildung einer terroristischen Vereinigung und anderer Straftaten geführt. Angeklagt sind Beate Zschäpe als mutmaßliches Mitglied sowie vier mutmaßliche Helfer und Unterstützer. Frau Zschäpe muss sich u.a. wegen Mittäterschaft in zehn Mordfällen,

schwerer Brandstiftung und Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung verantworten. Der Abschluss des Verfahrens ist nicht absehbar. Die Verhandlungstage sind zunächst bis September 2017 vom Gericht terminiert.

12.2.1.1 Untersuchungsausschüsse auf Bundes- und Länderebene

Am 26.01.2012 wurde vom Deutschen Bundestag der NSU-Untersuchungsausschuss eingesetzt. Am 24.07.2013 hat der Ausschuss seine Arbeit beendet und am 22.08.2013 seinen Abschlussbericht veröffentlicht.[922] Der 1.357 Seiten lange Bericht ist vor allem mit

[921] Decker, Oliver / Kiess, Johannes / Brähler, Elmar (Hrsg.): Die enthemmte Mitte – Rechtsextreme und autoritäre Einstellungen in Deutschland Gießen 2016.

[922] Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, BT-Drs. 17/14600 vom 22.08.2013.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

den 47 Handlungsempfehlungen in den Schlussfolgerungen wirksame Grundlage für Änderungen und Reformen in den Bereichen Polizei, Justiz, Verfassungsschutzbehörden und Vertrauensleute der Sicherheitsbehörden und wurde Gegenstand des Koalitionsvertrages nach der Bundestagswahl 2013. Darüber hinaus hat man sich fraktionsübergreifend auf eine kontinuierliche Unterstützung für Demokratieförderung verständigt. Konkret sei die Bundesförderung zu erweitern, die Unterstützung durch den Bund zu verstetigen und zivilgesellschaftliche Erfahrungen und Kompetenzen einzubeziehen. Am 14.10.2015 beantragten die Fraktionen des Deutschen Bundestags die Einsetzung eines weiteren NSU-Untersuchungsausschusses, um ausgehend von den Ergebnissen der unterschiedlichen Untersuchungsausschüsse offene Fragen – auch hinsichtlich der Arbeit der Behörden – zu klären.[923]

Der Untersuchungsausschuss soll Fragestellungen beleuchten, die seinerzeit etwa aus Zeitgründen oder mit Rücksicht auf die noch nicht eröffnete Hauptverhandlung vor dem Oberlandesgericht München ausgespart blieben bzw. deren zufriedenstellende Aufklärung nicht möglich war, aber jetzt aufgrund neuer Erkenntnisse oder neuen Beweismaterials möglich erscheint.

Die konstituierende Sitzung des Untersuchungsausschusses „Terrorgruppe NSU II“ fand am 25.11.2015 statt. Über die Inhalte der Sitzungen informiert der Deutsche Bundestag unter „Aktuelle Meldungen“.[924]

Neben der Arbeit des Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestags haben auch zahlreiche Landtage Untersuchungsausschüsse eingerichtet, die insbesondere die Tätigkeit ihrer Sicherheitsbehörden und Vorkommnisse um die Terrorgruppe NSU in ihren Bundesländern beleuchten.

Im Berichtszeitraum legte der Thüringer Untersuchungsausschuss seinen Abschlussbericht vor. In Sachsen wurde nach der Landtagswahl wieder ein Untersuchungsausschuss zum selben Thema eingerichtet, der immer noch tagt. Im Juni 2014 sprachen sich alle Fraktionen des Landtags von Nordrhein-Westfalen für einen Ausschuss aus. Am 05.11.2014 stimmten alle Fraktionen der Einsetzung eines parlamentarischen NSU-Untersuchungsausschusses zu, der vor allem die zwei Sprengstoffanschläge in Köln 2001 und 2004 und den Mord am Kioskbesitzer Mehmet Kubaşık in Dortmund im Jahr 2006 thematisiert. Im November 2014 entschieden sich Baden-Württembergs Landtagsabgeordnete ebenfalls für die Einsetzung eines

---

[923] Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 18/6330.

[924] https://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/ua/3untersuchungsausschuss.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Untersuchungsausschusses. Die Untersuchungen wurden so eingerichtet, dass der Abschlussbericht im Januar 2016 noch vor der Landtagswahl im März vorgestellt werden konnte. Dabei wurden viele Komplexe nicht abschließend behandelt. Aus diesem Grund hat sich der Landtag von Baden-Württemberg in der neuen Legislaturperiode zu einer Fortsetzung des NSU-Untersuchungsausschusses entschlossen. Auf Antrag der SPD-Fraktion setzte auch der hessische Landtag im Mai 2014 einen Untersuchungsausschuss ein, der die Zusammenarbeit der Bundes- und Landesbehörden in Bezug auf den Mord an Halit Yozgat in Kassel untersuchen soll. Am 29. April 2016 beschloss der Landtag Brandenburg die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zur „Organisierten rechtsextremen Gewalt und Behördenhandeln, vor allem zum Komplex Nationalsozialistischer Untergrund (NSU)“. Die konstituierende Sitzung fand im Juli 2016 statt.

12.2.1.2 Umsetzungsstand der Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses (NSU-UA)

Das Bundesministerium des Innern (BMI) und das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) legten dem Bundeskabinett am 26.02.2014 den Bericht der Bundesregierung über den Umsetzungsstand der Empfehlungen des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestags in der 17. Wahlperiode (NSU-UA)[925] vor. Der NSU-UA stellte in seinem Bericht schwere Versäumnisse, Fehler und Organisationsmängel bei den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder fest und verständigte sich parteiübergreifend auf 47 konkrete Empfehlungen, die Veränderungen und Verbesserungen in den Bereichen Polizei, Justiz, Verfassungsschutz und Demokratieförderung zum Gegenstand haben.

Die Regierungsparteien hatten sich im Koalitionsvertrag 2013 darauf verständigt, sich die Empfehlungen des NSU-UA zu eigen zu machen und diese zügig umzusetzen, soweit die Bundesebene betroffen ist. Soweit die Länder betroffen sind, strebt die Bundesregierung im Dialog mit ihnen Wege für die Umsetzung dieser Empfehlungen an.

Der Zwischenbericht des BMI und des BMJV geht detailliert auf die Empfehlungen des NSU-UA ein und stellt zunächst den Umsetzungsstand dieser Empfehlungen auf

[925] https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/umsetzungsbericht-nsu.pdf?__blob=publicationFile.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bundesebene anhand von bereits durchgeführten Maßnahmen der 17. Legislaturperiode und von unmittelbar vor ihrer Umsetzung stehenden Maßnahmen dar.

Weitere Umsetzungsmaßnahmen der Bundesregierung sind umfassend in der Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 04.08.2016 aufgezählt.[926] Dieser Anfrage gingen zahlreiche andere Kleine Anfragen zum Umsetzungsstand der NSU-Empfehlungen voraus.[927] Im Folgenden werden die aus Sicht der Beauftragten relevanten Umsetzungsmaßnahmen exemplarisch dargestellt.

Strafrechtliche Änderungen

Neben der Änderung der Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) wurden mit dem Gesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestags vom 12.06.2015[928] „rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende“ Beweggründe und Ziele ausdrücklich in den Katalog der Strafzumessungsumstände des § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB aufgenommen. Zwar war bereits vor dieser Änderung anerkannt, dass unter die in § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB genannten „Beweggründe und die Ziele des Täters“ auch rassistische oder fremdenfeindliche Motive fallen und diese daher grundsätzlich strafschärfend zu berücksichtigen sind. Die ausdrückliche Benennung dieser Motive soll aber deren Bedeutung für die gerichtliche Strafzumessung besonders hervorheben. Darüber hinaus soll mit der Änderung von § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB unterstrichen werden, dass auch die Staatsanwaltschaft bei ihren Ermittlungen schon frühzeitig solche Motive aufzuklären und zu berücksichtigen hat, da sich nach § 160 Abs. 3 der Strafprozessordnung (StPO) die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen auch auf die Umstände erstrecken sollen, die für die Bestimmung der Rechtsfolgen der Tat von Bedeutung sind.

Die Beauftragte begrüßt diese Änderungen. Schließlich spiegelt sich in dieser Hervorhebung auch die Aufgabe des Strafrechts wider, insbesondere zu Zwecken der Generalprävention, für das Gemeinwesen grundlegende Wertungen zu dokumentieren und zu bekräftigen.

Korrespondierend wurde in die Polizeilichen Dienstvorschriften (PDV 100) eine Regelung

---

[926] Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 04.08.2016, BT-Drs. 18/9331.

[927] U.a. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 24.01.2014,
BT-Drs. 18/343; Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 19.06.2014, BT-Drs. 18/1786.

[928] BGBl., Teil I, S. 925.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

aufgenommen, die dazu verpflichtet, bei Gewalttaten rassistische, fremdenfeindliche und sonstige vergleichbare politische Motive zu prüfen und die Prüfung zu dokumentieren.

Verbesserte Erfassung von Straftaten

Des Weiteren wurde nach der Aufdeckung des NSU der behördenübergreifende Informationsaustausch im Bereich der politisch motivierten Kriminalität rechts durch die Einrichtung des Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrums gegen Rechtsextremismus/Rechtsterrorismus (GETZ-R) sowie durch die Inbetriebnahme der Rechtsextremismus-Datei (RED) intensiviert. Hierdurch werden Sachverhalte, bei denen ein rechts motivierter Hintergrund nicht ausgeschlossen werden kann, behördenübergreifend thematisiert.

Ferner wurden im Bundeskriminalamt (BKA) die Task Force Gewaltdelikte und die Clearingstelle „Straftaten gegen Asylunterkünfte“ eingerichtet, die ermittlungsführenden Länderdienststellen Unterstützung durch Phänomen- und Fachexpertise anbieten. Bei diesen Ermittlungen leistet das BKA unabhängig vom Nachweis einer politischen Motivation der jeweiligen Tat Unterstützung.

Im Rahmen der Überprüfung ungeklärter Straftaten und vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Zählung von Todesopfern rechter Gewalt durch zivilgesellschaftliche Initiativen und Medien auf der einen Seite und offizielle Stellen auf der anderen Seite wurde eine neue Untersuchung der Altfälle eingeleitet. Hierauf wurde im letzten Lagebericht ausführlich Bezug genommen.[929]

Bislang haben Sicherheitsbehörden die Prüfung weiterer ungeklärter Tötungsdelikte auf einen möglichen rechtsextremen Hintergrund zwischen den Jahren 1990 und 2011 für ungeklärte vollendete und versuchte Tötungsdelikte ohne Tatverdächtige im Rahmen der Arbeitsgruppe Fallanalyse abgeschlossen und evaluiert (sog. Phase 1a). Hinzu kam die von Journalisten der Zeitungen „Der Tagesspiegel“ und DIE ZEIT für den Zeitraum seit 1990 recherchierte Liste von 137 Todesopfern rechter Gewalt („Opferliste“). Die zeit- und personalintensive Prüfung einschlägiger Altfallakten erfolgte in der Zuständigkeit der Länder. Bundesweit wurde in ca. 3.300 Fällen anhand der Opferindikatoren überprüft, ob die Tathandlung in Kausalzusammenhang mit den Opferindikatoren stehen könnte.

Auf Grundlage der bisherigen Erkenntnisse soll in den Gremien der Innenministerkonferenz über die mögliche Ausdehnung der Überprüfung auf weitere Deliktsbereiche entschieden werden. Die weitere Befassung in den Gremien dauert

[929] Vgl. 10. Lagebericht, Kap. VIII 2.3.5.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

aktuell an.

Die Ergebnisse der Phase 1a wurden im parlamentarischen Raum berichtet:

- BT-Drs. 18/343 vom 24.01.2014, in der die Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE u.a. zur „Prüfung von weiteren ungeklärten Tötungsdelikten auf einen möglichen rechtsextremen und rassistischen Hintergrund zwischen den Jahren 1990 und 2011 durch die Bundesregierung“ antwortet und sowohl die Auftragslage als auch die Rahmenbedingungen und die Umsetzung der Altfallprüfung beschreibt.
- BT-Drs. 18/1786 vom 19.06.2014: Hier nimmt die Bundesregierung zur Anfrage der Fraktion DIE LINKE u. a. Stellung zu „konkreten Ermittlungen zur Prüfung möglicher rechtsextremer und/oder rassistischer Hintergründe bei ungeklärten vollendeten und versuchten Tötungsdelikten in den Jahren 1990 bis 2011“.
- Zum „Stand der polizeilichen Überprüfung möglicher rechter Tötungsdelikte in den Jahren 1990 bis 2011“ berichtet die Bundesregierung in der BT-Drs. 18/5639 vom 24.07.2015 und antwortet damit auf die Kleine Anfrage u.a. der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Darin wird insbesondere auf die dritte Empfehlung des zweiten Untersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode und die Überprüfung von Altfällen durch das Moses Mendelssohn Zentrum in Potsdam eingegangen.

Verbesserungen in Aus- und Fortbildung von Beschäftigten der Polizei

Zu den Umsetzungsmaßnahmen gehören auch Verbesserungen in der Aus- und Fortbildung von Beschäftigten der Polizei. Im Rahmen des Studiengangs für den gehobenen Kriminaldienst des Bundes erfolgt die thematische Behandlung des „NSU-Komplexes“ bereits seit 2014 in einem Modul. Darüber hinaus erfolgt an mehreren anderen Stellen des Bachelorstudiengangs eine Auseinandersetzung mit dem Thema, so z.B. im Rahmen der gemeinsam mit dem Fritz Bauer Institut Frankfurt am Main durchgeführten Seminare zum Thema „Reflexion polizeilichen Handelns“.

Im zum 01.10.2014 reakkreditierten Bachelorstudiengang des BKA erfolgt eine noch intensivere Behandlung (qualitativ und quantitativ) der „Taten des NSU“. So wird im neu strukturierten Modul „Allgemeine und besondere Formen der Gewaltkriminalität“ dem Thema „Hate Crime“ eine eigene, 14-stündige Lehrveranstaltung zugewiesen. Hierbei werden neben Ursachenforschung, Präventions- und Bekämpfungsmöglichkeiten auch Aspekte wie „racial profiling“, „Ermittlungs- und Erfassungsdefizite Hate Crime“ und natürlich Befunde und faktische Ergebnisse des NSU-Untersuchungsausschusses berücksichtigt, so beispielsweise Bezüge zwischen Ku-Klux-Klan und Polizei sowie Hintergründe und Anwendung des „Gesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestags“.

Die Beauftragte begrüßt die umfangreichen Umsetzungsmaßnahmen zu den

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Empfehlungen des NSU-UA. Gleichwohl bleiben Fragen wie etwa der interkulturellen Öffnung des Polizei- und Justizwesens und der interkulturellen Kompetenz der Beschäftigten der Polizei und Justiz eine auf Dauer angelegte Aufgabe, die stetig evaluiert und den gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst werden muss.

12.2.2 Veröffentlichung der Empfehlungen des UN-Antirassismus-Ausschusses (CERD)

Der NSU-Komplex war auch Gegenstand der Konsultationen zum Staatenbericht Deutschlands vor dem Antirassismus-Ausschuss der Vereinten Nationen (UN). Deutschland hat im Jahr 2013 den 19. bis 22. Staatenbericht zur Antirassismuskonvention beim zuständigen Ausschuss eingereicht. Der Ausschuss hat am 05. und 06.05.2015 den Staatenbericht Deutschlands behandelt. Dabei überprüft der Ausschuss, wie Deutschland seine Verpflichtungen aus der Antirassismuskonvention umgesetzt hat, und spricht Empfehlungen für weitere Handlungsschritte aus. Im Nachgang wurden die Empfehlungen des UN-Antirassismus-Ausschusses (Concluding Observations)[930] an Deutschland veröffentlicht.

Der Ausschuss lobt Deutschland zunächst für die Änderung des § 46 StGB, für die in Aussicht gestellte Überarbeitung des Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus aus dem Jahre 2008 und die Absicht, das Integrationskonzept zu einem Partizipations- und Teilhabekonzept weiterzuentwickeln.

Gleichzeitig kritisiert der Ausschuss, dass die UN-Antirassismuskonvention in der Öffentlichkeit, und vor allem bei Behörden und Gerichten, nicht hinreichend bekannt sei. Außerdem offenbare der NSU-Komplex, dass Rassismus auch in staatlichen Institutionen und Behörden ein Problem sei. Das deute auf systematische Defizite hin. Außerdem kritisiert der Ausschuss die Praxis der Bundespolizei in Bezug auf „racial profiling“. Diese Praxis müsse in den Polizeigesetzen von Bund und Ländern ausdrücklich verboten werden.

[930] http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Themenseiten/Menschenrechte/CERDBericht19-22Deu.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

12.2.3 Politisch motivierte Kriminalität und Hasskriminalität

Politisch motivierte Straftaten[931] sind eine besondere Bedrohung für die freiheitliche demokratische Grundordnung. Ihre Erfassung und Analyse sowie eine wirksame polizeiliche Bekämpfung sind daher ein besonders wichtiges innenpolitisches Anliegen.

Im Gegensatz zur Allgemeinkriminalität bedrohen politisch motivierte Straftaten nicht nur individuelle Rechtsgüter, sondern auch die demokratischen Grundlagen des Gemeinwesens und die Achtung der im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte.[932] Um etwaige Dunkelfelder bei der statistischen Erfassung politisch motivierter Straftaten zu minimieren und die Taten möglichst vollumfänglich zu erfassen, muss darauf hingearbeitet werden, dass Opfer zur Strafanzeige motiviert werden und die statistische Erfassung kontinuierlich auf notwendige Anpassungen und etwaige Optimierungsmöglichkeiten geprüft wird.

Straftaten, die aus einer politischen Motivation heraus begangen werden, werden im „Kriminalpolizeilichen Meldedienst Politisch motivierte Kriminalität“ (KPMD-PMK) erfasst. Ausgehend von den Motiven zur Tatbegehung und den Tatumständen werden politisch motivierte Taten entsprechenden Themenfeldern und Unterthemen zugeordnet sowie die erkennbaren ideologischen Hintergründe und Ursachen der Tatbegehung in einem staatsschutzrelevanten Phänomenbereich abgebildet. Anders als bei der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) werden die Straftaten grundsätzlich bereits am Beginn des Verfahrens zugeordnet (sog. Eingangsstatistik).

---

[931] Der politisch motivierten Kriminalität werden Straftaten zugeordnet, wenn in Würdigung der Umstände der Tat und/oder der Einstellung des Täters Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie den demokratischen Willensbildungsprozess beeinflussen sollen, der Erreichung oder Verhinderung politischer Ziele dienen oder sich gegen die Realisierung politischer Entscheidungen richten, sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung bzw. eines ihrer Wesensmerkmale, den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes richten oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung von Mitgliedern der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes zum Ziel haben, durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, gegen eine Person wegen ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft oder aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbilds, ihrer Behinderung, ihrer sexuellen Orientierung oder ihres gesellschaftlichen Status gerichtet sind und die Tathandlung damit im Kausalzusammenhang steht bzw. sich in diesem Zusammenhang gegen eine Institution/Sache oder ein Objekt richtet.
Darüber hinaus werden Tatbestände gemäß §§ 80–83, 84–86a, 87–91, 94–100a, 102–104a, 105–108e, 109–109h, 129a, 129b, 234a oder 241a StGB erfasst, weil sie Staatsschutzdelikte sind, selbst wenn im Einzelfall eine politische Motivation nicht festgestellt werden kann.

[932] Vgl. auch die wichtigsten Zahlen zur PKS und Strafverfolgungsstatistik in Kapitel II. 11.1.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Das Erfassungssystem der PMK wird regelmäßig auf Aktualität geprüft und überarbeitet.

Dies erfolgt in einer Unterarbeitsgruppe der Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, in der Vertreter der Polizeien von Bund und Ländern erforderliche Anpassungen vornehmen.

Darüber hinaus wurde auf Anregung des ersten NSU-Untersuchungssausschusses des Deutschen Bundestags das gesamte Definitionssystem PMK von einer Bund-Länder Arbeitsgruppe unter Einbeziehung von Vertretern aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft überarbeitet. Deren Abschlussbericht wurde durch die Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder im Juli 2016 beschlossen. U.a. werden folgende Änderungen zum 1. Januar 2017 in Kraft treten:

- Im Themenfeld „Hasskriminalität“ werden die islamfeindliche, antiziganistische und christenfeindliche Straftaten in gesonderten Unterthemen erfasst.
- Der bisherige Phänomenbereich[933] „PMK-Ausländer“ wird weiter ausdifferenziert und in die Phänomenbereiche „ausländische Ideologien“ und „religiöse Ideologien“ untergliedert
- Das bislang als Verschlusssache eingestufte Definitionssystem wird teilweise ausgestuft, um die Öffentlichkeit transparent über die Grundlagen der der polizeilichen Erfassung der PMK zu informieren.

Um den Lageüberblick bei Straftaten im Asylzusammenhang zu schärfen und jederzeit bundesweit vergleichbare Daten abrufen zu können, wurde zum 1. Januar 2014 ein eigenständiges Unterthema innerhalb der PMK Statistik im Themenfeld „Ausländer/Asylthematik“ für Straftaten gegen Asylunterkünfte geschaffen.

Vor dem Hintergrund der Polarisierung in der Asyldebatte wurde auf Initiative des BMI, über diese objektbezogenen Straftaten gegen Asylunterkünfte hinaus die Statistik im Hinblick auf besonders gefährdete Personengruppen noch weiter auszudifferenzieren.

Zu diesem Zweck werden seit dem 1. Januar 2016 auch politisch motivierte Straftaten „gegen Asylbewerber /Flüchtlinge“, „gegen Hilfsorganisationen/freiwillige Helfer“, „zwischen Asylbewerbern/Flüchtlingen“, „gegen Amts- und Mandatsträger“ und „gegen Medien“ eingeführt.

---

[933] Die PMK-Statistik unterteilt die erfassten Straftaten in die vier Phänomenbereiche politisch motivierter Kriminalität „links“ (PMK-links), „rechts“ (PMK-rechts), „Ausländerkriminalität“ (PMAK) und „sonstige bzw. nicht zuzuordnen“ (PMK-sonstige). Als Politisch motivierte Kriminalität - rechts wird angenommen, „wenn Bezüge zu völkischem Nationalismus, Rassismus, Sozialdarwinismus oder Nationalsozialismus ganz oder teilweise ursächlich für die Tatbegehung waren“. Antwort der Bundesregierung vom 07.06.2010 auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, – Drucksache 17/1630.

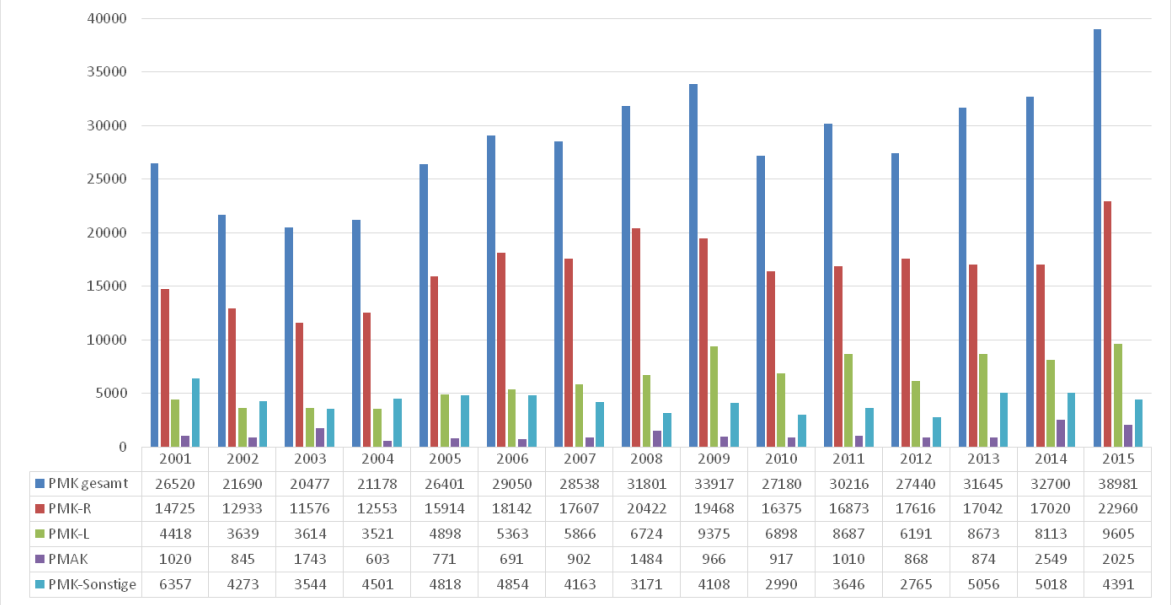
Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Diese Änderungen des Themenfeldkataloges sind ein Beispiel für die laufende Evaluierung PMK-Erfassungssystems.

Die entsprechenden Meldungen aus den Ländern zu Straftaten im Asylzusammenhang werden im BKA in der „Clearingstelle Straftaten gegen Asyl-unterkünfte“ ausgewertet, die außerdem mit Erstellung von Lagebildern, der Aktualisierung bzw. Abstimmung der Gefährdungslage sowie der Entsendung von Verbindungskräften auf Anforderung der Bundesländer betraut ist.

Eine Langzeitbetrachtung seit Einführung des derzeit geltenden Erfassungs- und Definitionssystems zeigt folgenden Verlauf (insgesamt und in den einzelnen Bereichen):

Abbildung 31: Politisch motivierte Straftaten in den Jahren 2001 bis 2015



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PMK gesamt	26520	21690	20477	21178	26401	29050	28538	31801	33917	27180	30216	27440	31645	32700	38981
PMK-R	14725	12933	11576	12553	15914	18142	17607	20422	19468	16375	16873	17616	17042	17020	22960
PMK-L	4418	3639	3614	3521	4898	5363	5866	6724	9375	6898	8687	6191	8673	8113	9605
PMAK	1020	845	1743	603	771	691	902	1484	966	917	1010	868	874	2549	2025
PMK-Sonstige	6357	4273	3544	4501	4818	4854	4163	3171	4108	2990	3646	2765	5056	5018	4391

Quelle: regelmäßige Veröffentlichung vom Bundesministerium des Innern "Politische motivierte Kriminalität 2015"

Entwicklung Straftaten im Bereich der PMK im Jahr 2015

Die Zahl der politisch motivierten Straftaten ist 2015 um 19,2 % deutlich angestiegen und in den Bereichen PMK rechts und PMK links auf dem höchsten Stand seit 2001.[934] Insgesamt wurden 38.981 politisch motivierte Straftaten verzeichnet, darunter 22.960 im Bereich der PMK rechts (+34,9 %). Die Zahl der Gewalttaten ist mit einem Anstieg um 30,7 % ebenfalls auf einem neuen Höchststand angelangt. Der Anstieg ist vor allem auf eine Zunahme der politisch rechtsmotivierten Gewaltdelikte (+44,3 %) zurückzuführen. Im

[934] Pressemitteilung BMI vom 23.05.2016, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/05/pks-und-pmk-2015.html.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Vorjahresvergleich ist deren Zahl von 1.029 (2014) auf 1.485 (2015) gestiegen. Deutlich gestiegen ist mit 3.007 Fällen (+31,6 %) der Anteil der Körperverletzungen an den Gewalttaten im Bereich politisch motivierter Straftaten. Körperverletzungen machen regelmäßig den größten Anteil der Gewalttaten aus. Hervorzuheben sind auch hier die Anstiege in dem Bereich PMK rechts auf 1.177 Fälle (+30,7 %). Die Zahl der durch PMK-Gewalttaten körperlich verletzten Personen ist um 24,3 % (2015: 2.561, 2014: 2.059) gestiegen. 45 % der Opfer wurden durch rechtsmotivierte Gewalt verletzt.[935]

Im Jahr 2015 kam es in 20 Fällen zu versuchten Tötungsdelikten. Acht Taten sind jeweils der PMK rechts und PMK links, drei dem Bereich PMK Ausländer zuzurechnen.

Entwicklung der Hasskriminalität

Dem Themenfeld Hasskriminalität werden politisch motivierte Straftaten zugeordnet, wenn die Umstände der Tat oder die Einstellung des Täters darauf schließen lassen, dass sie sich gegen eine Person aufgrund ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, sexuellen Orientierung, Behinderung, ihres äußeren Erscheinungsbilds oder ihres gesellschaftlichen Status richtet. Auch wenn die Tat nicht unmittelbar gegen eine Person, sondern im o.g. Zusammenhang gegen eine Institution oder Sache verübt wird, erfolgt ihre Zuordnung zum Themenfeld Hasskriminalität.

Tabelle 20: Übersicht „Hasskriminalität“ – Entwicklung der Fallzahlen 2001 - 2015

Hasskriminalität	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PMK -links-	125	363	60	43	89	130	192	127	188	102	162	70	57	94	96
PMK -rechts-	4.927	4.289	3.528	3.773	3.988	4.813	4.295	4.358	3.981	3.305	3.554	4.112	4.305	4.983	9.426
PMK -Ausländer-	100	154	95	88	78	173	121	112	179	120	98	120	120	402	331
PMK -Sonstige-	224	207	167	210	159	237	185	160	235	243	226	212	265	379	520
PMK Gesamt	*5.376*	*5.013*	*3.850*	*4.114*	*4.314*	*5.353*	*4.793*	*4.757*	*4.583*	*3.770*	*4.040*	*4.514*	*4.747*	*5.858*	*10.373*

Quelle: Regelmäßige Veröffentlichung vom Bundesministerium des Innern "Politische motivierte Kriminalität 2015"

Im Jahr 2015 haben die Straftaten im Themenfeld Hasskriminalität mit einem Anstieg von 77 % (2015: 10.373, 2014: 5.858) besonders stark zugenommen.

[935] Nähere Informationen sind der Pressemitteilung BMI vom 23.05.2016 – http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/05/pks-und-pmk-2015.html – unter dem Stichwort „Bundesweite Fallzahlen“ zu entnehmen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die stärkste Zunahme – um 116,2 % – war bei den fremdenfeindlichen Straftaten zu beobachten (2015: 8.529, 2014: 3.945). Auch die Zahl der gegen bestimmte Gruppen aufgrund ihrer Religion gerichteten Straftaten ist um 59,8 % (2015: 1.112, 2014: 696) stark gestiegen.

Die Entwicklungen im Bereich Hasskriminalität waren auch vom starken Anstieg der „Hasspostings“ im Internet geprägt. Die Zahl der Straftaten stieg im Vergleich zum Vorjahr um 176 % (2014: 1.119, 2015: 3.084). Da hierfür keine eigenständige Kategorie in der Statistik existiert, wurden die nachfolgenden Fallzahlen über eine Abfrage des Themenfelds Hasskriminalität unter Eingrenzung auf das Tatmittel „Internet“ ermittelt. Bei dem Großteil dieser Delikte handelt es sich um Volksverhetzungen (2.261).

Die Zahl der antisemitischen Straftaten ist nach einem deutlichen Anstieg im Jahr 2014 um 14,4% zurückgegangen (2015: 1.366, 2014: 1.596).[936]

Angriffe auf Asyl- und Flüchtlingsunterkünfte

Die Zahl der Straftaten auf Asylunterkünfte ist von 199 im Jahr 2014 auf 1.031 im Jahr 2015 angestiegen und hat sich damit mehr als verfünffacht. Neun von zehn waren rechts motiviert. Im Vergleich zu den politisch motivierten Straftaten insgesamt ist bei Straftaten gegen Asylunterkünfte ein höherer Anteil schwerer Straftaten zu beobachten: Der Meldedienst verzeichnet für 2015 vier versuchte Tötungsdelikte, 60 Körperverletzungsdelikte, 94 Brandstiftungsdelikte und acht Sprengstoffdelikte.[937]

Straftaten gegen Religionsstätten

Politisch motivierte Straftaten mit dem Angriffsziel „Moschee“ haben mit 78 Straftaten im Jahr 2015 gegenüber 45 Straftaten im Jahr 2014 deutlich zugenommen. Straftaten mit dem Angriffsziel „Synagogen“ sind mit 24 im Jahr 2015 gegenüber 22 im Jahr 2014 leicht angestiegen, während sowohl für das Jahr 2014 als auch für das Jahr 2015 Angriffe auf Kirchen mit 142 Delikten unverändert blieben.

[936] Nähere Informationen sind der Pressemitteilung BMI vom 23.05.2016 – http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/05/pks-und-pmk-2015.html – unter dem Stichwort „Hasskriminalität“ zu entnehmen.

[937] Nähere Informationen sind der Pressemitteilung BMI vom 23.05.2016 – http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/05/pks-und-pmk-2015.html – unter dem Stichwort „Straftaten gegen Asylunterkünfte“ zu entnehmen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Extremistische Straftaten werden im Verfassungsschutzbericht veröffentlicht. Solche liegen vor, wenn es Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Taten darauf abzielten, bestimmte Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen, die für unsere freiheitliche demokratische Grundordnung prägend sind.

Von den insgesamt erfassten politisch motivierten Straftaten wiesen 76,1 % einen extremistischen Hintergrund auf, d.h. es gab Anhaltspunkte dafür, dass sie darauf abzielten, bestimmte Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen, die für unsere freiheitliche demokratische Grundordnung prägend sind. Insgesamt sind die extremistischen Straftaten im Vergleich zum Vorjahr um 24,1 % angestiegen.

Der Verfassungsschutz beklagt in seinem Bericht auch die „zunehmende Anschlussfähigkeit“ des Rechtsextremismus zur Mitte der Gesellschaft. Vor dem Hintergrund der Ankunft von mehr als 1 Mio. Flüchtlingen habe sich eine „Anti-Asyl-Agitation“ entwickelt, die sich vor allem in „enthemmter Hetze im Internet“ zeige.

„Zunächst rein virtuelle Gruppen festigen und radikalisieren sich im Internet, um später Aktionen in der Realwelt durchzuführen“, heißt es in dem Bericht. Die Mehrzahl der Täter sei zuvor nicht in rechtsextremistischen Zusammenhängen in Erscheinung getreten.

Im Zuge der Flüchtlingskrise konnte die rechtsextremistische Szene laut Verfassungsschutz deutlich mehr Anhänger und Sympathisanten für ihre Kundgebungen mobilisieren als in den vergangenen Jahren. Im Jahr 2015 haben insgesamt 95.200 Menschen an rechtsextremistischen oder maßgeblich von Rechtsextremisten gesteuerten Demonstrationen teilgenommen, fast fünf Mal so viele wie im Vorjahr. Rund 80 % aller rechtsextremistischen Demonstrationen befassten sich demnach mit den Themen Zuwanderung, Asyl und Flüchtlinge.

Die Beauftragte wertet die Zunahme der fremdenfeindlichen und insbesondere im Flüchtlingskontext stattfindenden Straftaten als sehr besorgniserregend. Es handelt sich um den höchsten Anstieg, der seit Erfassung der Delikte registriert wurde. Auf die Bekämpfung dieser kritischen Entwicklung muss das Augenmerk der Politik und der Zivilgesellschaft gerichtet sein.

In diesem Zusammenhang begrüßt die Beauftragte, dass ihre Forderung nach einer grundlegenden Überarbeitung des PMK-Themenfeldkatalogs durch die zuständigen Gremien des Bundes und der Länder umgesetzt wurde. Die Erweiterung des Oberthemas „Hasskriminalität“ um die Unterthemenfelder „islamfeindlich“, „antiziganistisch“ und „christenfeindlich“ ist für eine umfassende Lageanalyse unabdingbar. Eine möglichst detaillierte Differenzierung der Deliktarten und Tätermotivationen erlaubt es zudem, die passenden Präventionsmaßnahmen zu erarbeiten und umzusetzen. Eine schnelle

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Anpassung der Statistik an gesellschaftliche Veränderungen, wie sie etwa vor dem Hintergrund der Zunahme von Übergriffen auf Flüchtlingsunterkünfte, Flüchtlingshelfer und Politiker geschehen ist, ist für eine klare Darstellung der Problemlagen und die Erarbeitung von Gegenmaßnahmen eine wichtige Voraussetzung.

Darüber hinaus ist die erstmals umfangreiche Veröffentlichung der PMK-Statistik auf der Internetseite des BMI im Jahr 2016 sehr zu begrüßen. Gleichzeitig ist anzumerken, dass bei der Aktualisierung des Erfassungssystems der PMK geplante Änderungen schneller aufgenommen und der Themenfeldkatalog an aktuelle Entwicklungen konsequenter angepasst werden sollte.

Wie bereits im vorangegangenen Lagebericht fordert die Beauftragte weiterhin die Einführung einer „Verlaufsstatistik PMK“, um die Verfolgbarkeit von rassistisch motivierten Taten von der Anzeigenerstattung bis zum Abschluss eines Strafverfahrens nachvollziehen zu können.

12.2.4 Antisemitismus

Neben den rassistischen Einstellungen in der Bevölkerung haben sich in den letzten Jahren auch andere Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit entwickelt bzw. verfestigt. Zu nennen sind hier der Antisemitismus, die Muslimfeindlichkeit und der Antiziganismus.

Im Rahmen der Haupterhebung zur Mitte-Studie 2014 wurde im September 2014 eine „Sonderauswertung Antisemitismus“ vorgenommen. Hierzu erfolgte eine Zusatzumfrage unter 505 Befragten,[938] um nach den massiven Protesten im Gazastreifen im Sommer 2014 die Facetten des transformierten, sich über Israelkritik äußernden Antisemitismus besser messen zu können. Demnach sollte neben dem „klassischen Antisemitismus“, der sich in der offenen und direkten Abwertung von Juden zeigt, und dem sekundären Antisemitismus, der sich in Relativierungen und Verharmlosungen bis hin zu Leugnungen des Holocaust an Juden ausdrückt, auch der „transformierte Antisemitismus“, in Form von Kritik an Israel, beleuchtet werden.

Noch stärker als die traditionelle Facette („Juden haben in Deutschland zu viel Einfluss“: 13,7 %) findet im September 2014 der sekundäre Antisemitismus Zuspruch. Knapp über 50 % der Befragten tun ihren Ärger darüber kund, dass „den Deutschen die Verbrechen an den Juden vorgehalten werden“. Und noch immer meint fast die Hälfte der Befragten, dass sie es leid seien, „immer wieder von den deutschen Verbrechen an den Juden“ zu

[938] Melzer, Ralf (Hrsg.): Fragile Mitte – Feindselige Zustände in Deutschland, Bonn 2014, S. 66 ff.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

hören. Hier kommt deutlich eine Schlussstrich-Mentalität zum Ausdruck. Der Zuspruch zum israelbezogenen Antisemitismus ist im Vergleich zu 2004 geringer geworden, aber er liegt mit über 20 % der Befragten relativ hoch und deutlich über dem klassischen Antisemitismus. Noch stärker ausgeprägt ist der NS-Vergleich, also der Vergleich des israelischen Handelns mit den Verbrechen der Nationalsozialisten. Fast 40 % meinen, dass Israel einen „Vernichtungskrieg“ führe, und mehr als jeder vierte Befragte sieht sogar Parallelen zwischen dem staatlichen Handeln Israels und dem Handeln der Nazis.

Die Zustimmung zum Antisemitismus ist in der Tendenz nach Daten der Mitte-Studien insgesamt rückläufig. In Westdeutschland ist der entsprechende Wert seit 2002 kontinuierlich gesunken, in Ostdeutschland nach einem Anstieg im Zeitraum von 2008 bis 2012 etwa auf dem Ausgangsniveau. Antisemitische Vorurteile wurden phasenweise stärker mobilisiert als im Jahr 2016, ein gleichbleibender Teil der Bevölkerung ist aber bereit, diese zu äußern.[939]

Der Antisemitismus als eine Form der Konstruktion und Abwertung einer als fremd wahrgenommenen Gruppe wird in der relativ gleichmäßigen Zustimmung zu den drei Aussagen dieser Dimension abgefragt. 10,9 % der Befragten denken, der Einfluss von Juden sei heute noch zu groß – ein klassisches antisemitisches Stereotyp über den angeblich privilegierten Zugang von Juden zur Macht. 9,5 % schreiben Juden das Arbeiten mit „üblen Tricks“ zu; ein etwa ebenso großer Anteil denkt, jüdische Menschen hätten „etwas Besonderes und Eigentümliches an sich“, und grenzt sich so kategorisch von jüdischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern ab.[940]

Nachdem der Expertenkreis Antisemitismus im November 2011 seinen Bericht „Antisemitismus in Deutschland“ vorgelegt hatte,[941] wurde im Berichtszeitraum für die 18. Legislaturperiode ein neuer Expertenkreis berufen. Dieser geht auf einen fraktionsübergreifenden Bundestagsbeschluss zurück. Der Expertenkreis wird eingesetzt, um Antisemitismus entschlossen zu bekämpfen und jüdisches Leben in Deutschland weiterhin nachhaltig zu fördern.

Die Zusammenstellung des Expertenkreises[942] wurde im Anschluss an die konstituierende

---

[939] Oliver Decker, Johannes Kiess, Elmar Brähler (Hrsg.), Die enthemmte Mitte, Gießen 2016, S. 44.

[940] Ebd. S. 34.

[941] Vgl. Ausführungen zum 10. Lagebericht, Kapitel VIII 2.4.2.

[942] Dem Expertenkreis gehören an (in alphabetischer Reihenfolge): Prof. Dr. Werner Bergmann,

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Sitzung im Januar 2015 wegen fehlender jüdischer Mitglieder kritisiert. Nach Kritik an der Besetzung des Expertenkreises hat der Bundesminister des Innern im Mai 2015 nach Abstimmung mit den Fraktionen im Deutschen Bundestag zwei Nachbenennungen vorgenommen. Marina Chernivsky (Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V., Leitung Modellprojekt „Perspektivwechsel“) und Prof. Andreas Nachama (Direktor der Stiftung „Topographie des Terrors“) erweitern seitdem den unabhängigen Expertenkreis mit zusätzlichen praktischen und wissenschaftlichen Perspektiven.

Die Beauftragte begrüßt die Einrichtung und Erweiterung des Expertenkreises. Die Erkenntnisse aus dem Bericht des aktuellen Expertenkreises können einen wichtigen Beitrag zur Diskussion über die Erscheinungsformen und die geeigneten Maßnahmen zur Bekämpfung des Antisemitismus leisten.

Darüber hinaus schätzt die Beauftragte die Initiativen vor Ort und in Klassenzimmern, die den direkten Austausch etwa von Muslimen und Juden zum Gegenstand haben. Dieser Ansatz trägt zur Überwindung von Vorbehalten und damit auch zur Bekämpfung von Antisemitismus bei.

12.2.5 Muslimfeindlichkeit

Im letzten Lagebericht wurde ausführlich dargestellt, dass in Deutschland eine zunehmende Muslim- und Islamfeindlichkeit festzustellen ist. Diese Entwicklung hat sich im Berichtszeitraum fortgesetzt.

Die in Teilen der Bevölkerung verankerte Islam- und Muslimfeindlichkeit äußert sich auch in Übergriffen und Anschlägen auf Moscheen, die von Schändungen mit Schlachtabfällen bis hin zu Brandanschlägen reichen.[943]

Professor der Soziologie am Zentrum für Antisemitismusforschung an der Technischen Universität Berlin; Aycan Demirel, Studium der Publizistik, Politik und Geschichte, Mitbegründer und Leiter der Kreuzberger Initiative gegen Antisemitismus, Berlin; Dr. Elke Gryglewski, Soziologin, wissenschaftlich-pädagogische Mitarbeiterin in der Gedenk- und Bildungsstätte Haus der Wannsee-Konferenz, Berlin; Dr. Klaus Holz, Soziologe, Generalsekretär der Evangelischen Akademien in Deutschland, Berlin; Prof. Dr. Beate Küpper, Diplompsychologin, Hochschule Niederrhein- Sozialwesen (FH), Krefeld; Prof. Dr. Armin Pfahl-Traughber, Politikwissenschaftler und Soziologe an der Hochschule des Bundes, Brühl; Patrick Siegele, Philologe und Musikwissenschaftler, Direktor des Anne Frank Zentrums, Berlin; Dr. Juliane Wetzel, Historikerin und Kunsthistorikerin, wissenschaftliche Angestellte am Zentrum für Antisemitismusforschung an der Technischen Universität Berlin.

[943] Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 29.04.2016,

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Neben der steigenden Anzahl der Übergriffe auf Moscheen zeigen zahlreiche Studien, dass es in der Bevölkerung von Skepsis über Bedrohungsängsten bis hin zu offener Ablehnung gegenüber Musliminnen und Muslimen gibt. Es ist davon auszugehen, dass die steigende Anzahl der Flüchtlinge, die aus islamisch geprägten Herkunftsländern kommen, diese Einstellungen weiter befördert hat.

Laut einer Anfang Januar 2015 veröffentlichten Studie der Bertelsmann Stiftung empfinden 57 % der nicht muslimischen Bürgerinnen und Bürger „den Islam als Bedrohung“. 61 % der Befragten gaben an, der Islam passe nicht in die westliche Welt, 40 % fühlten sich durch Muslime als Fremde im eigenen Land, jeder vierte will Muslimen die Zuwanderung nach Deutschland verbieten.[944]

Auch die bereits erwähnte im Zweijahresrhythmus durchgeführte Mitte-Studie über gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit verweist auf eine tief sitzende Islam- bzw. Muslimfeindlichkeit in beträchtlichen Teilen der Bevölkerung.

In den vergangenen zwei Jahren hat die Islamfeindlichkeit in Deutschland deutlich zugenommen. 2016 gab jeder zweite Befragte an, dass er sich durch die Muslime „wie ein Fremder im eigenen Land“ fühle, im Jahr 2014 waren es noch 43 % und 2009 32,3 %, die diese Aussage trafen.[945] Dass „Muslimen die Zuwanderung nach Deutschland untersagt werden“ sollte, finden 41,4 % (2014: 36,6 %, 2011: 22,6 %, 2010: 26,1 %, 2009: 21,4 %).

Ein Charakteristikum der Islam- und Muslimfeindlichkeit besteht in der Umwegkommunikation der sogenannten „Islamkritik“, die häufig mit dem Eintreten für Meinungsfreiheit vorgetragen und legitimiert wird. Es gibt jedoch Mechanismen und Formen der Islamfeindlichkeit, die sich auch im Antisemitismus finden, die auf dem Umweg des pauschalen Attackierens der Religion die Mitglieder der Religionsgemeinschaft diffamiert. Eine ideologisch gefestigte Islamfeindlichkeit, die in Verkehrung realer Machtverhältnisse eine bevorstehende gesellschaftliche Dominanz von Musliminnen und Muslimen beschwört, ist in Deutschland insbesondere im Internet vorzufinden.

Neben den bereits in den vergangenen Lageberichten ausführlich dargestellten islamfeindlichen Internetportalen, die insbesondere in den Leserkommentaren Muslime in fremdenfeindlicher, beleidigender, hasserfüllter und zum Teil gewaltbefürwortender Weise

---

BT-Drs. 18/8290.

[944] Religionsmonitor der Bertelsmann Stiftung, Sonderauswertung Islam, unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/51_Religionsmonitor/Zusammenfassung_der_Sonderauswertung.pdf.

[945] Ebd., S. 49 ff.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

pauschal erniedrigen und beschimpfen, haben sich neue „Bewegungen“ gegründet, die aus der virtuellen Anonymität heraus auf die Straßen getragen wurden. Während die sog. Pro-Bewegungen (Pro NRW, pro Deutschland) islamfeindliche Aufstachelungen gegen Moscheeneubauten betreiben, um die sog. Mitte der Gesellschaft mit ihrer rechtsextremen Programmatik zu erreichen, hat sich im Herbst 2014 eine neue Bewegung in Dresden gegründet: die PEGIDA-Bewegung, die sich entsprechend ihrer Bezeichnung als „Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“ richtet. An wöchentlichen islam- und fremdenfeindlichen Aufmärschen nahmen in Dresden vorübergehend bis zu 25.000 Menschen teil.

Angesichts der bereits über Jahre zu beobachtenden Muslimfeindlichkeit in einzelnen Bereichen der Gesellschaft hält die Beauftragte die Einrichtung eines Expertenkreises Muslimfeindlichkeit – vergleichbar mit dem Expertenkreis Antisemitismus – für angemessen, der dem Bundestag einen Bericht über die Entwicklungen und die zu ergreifenden Maßnahmen vorlegt.

12.2.6 Antiziganismus

Im Berichtszeitraum wurde im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes erstmals eine repräsentative Studie zu den Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma veröffentlicht. Die Studie trägt den Titel „Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung – Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma“.[946] Ziel der Studie war es, den Wissens- und Vorurteilsbestand zu Sinti und Roma in der deutschen Bevölkerung zu ermitteln. Hierzu wurden repräsentativ 2.001 Personen ab 18 Jahren im Zeitraum vom 13.05. bis 17.06.2013 befragt sowie 18 qualitative Interviews mit 20 Befragten (April bis Oktober 2013) durchgeführt. Die Studie wurde vom Zentrum für Antisemitismusforschung (Technische Universität Berlin) und dem Institut für Vorurteils- und Konfliktforschung e.V. (Berlin) erarbeitet.

Die wesentlichen Ergebnisse nach Lesart der Antidiskriminierungsstelle stellen sich wie folgt dar: Jeder dritte Deutsche will nicht neben Sinti und Roma wohnen. Die Interpretation der dargestellten Zahlen ist allerdings zwischen der Antidiskriminierungsstelle und den Wissenschaftlern der Studie umstritten. Letztere haben sich von der Interpretation der

[946] Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung – Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma, Expertise für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Zentrum für Antisemitismusforschung / Institut für Vorurteils- und Konfliktforschung e.V., unter: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Bevoelkerungseinstellungen_gegenueber_Sinti_und_Roma_20140829.pdf?__blob=publicationFile, veröffentlicht am 03.09.2014.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ergebnisse durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes distanziert. Insbesondere die Aussage, dass jeder dritte Deutsche Sinti und Roma als Nachbarn ablehne, wird als eine Zuspitzung gewertet, die durch die Studie selbst nicht gedeckt sei. Konkret geht es um die Frage, welche Skalenwerte für die Zustimmung bzw. Ablehnung der Befragten zugrunde zu legen sind. Die Wissenschaftler hatten sich dazu entschieden, nur die Skalenwerte 6 und 7 als Ablehnung zu werten, während die Antidiskriminierungsstelle den Skalenwert 5 hinzurechnete und so auf einen um 10,9 Prozentpunkte höheren Wert kam.

Im Vergleich zu anderen Minderheiten wird Sinti und Roma der Studie zufolge die mit Abstand geringste Sympathie entgegengebracht. Bei der Frage „Wie angenehm oder unangenehm wäre Ihnen eine bestimmte Gruppe in der Nachbarschaft?“ schnitten Sinti und Roma am schlechtesten ab, gefolgt von Asylbewerbern und Muslimen. Rund 8 % der Befragten ließen eine große Distanz zu Osteuropäern erkennen.

In der Umfrage wurde auch gefragt, wie ein gutes Zusammenleben mit Sinti und Roma erreicht werden könnte. 80 % der Befragten schlugen vor, den Missbrauch von Sozialleistungen zu bekämpfen, 78 % forderten, Kriminalität zu bekämpfen, und 50 % meinten, die Einreise für Roma und Sinti sollte beschränkt werden. Jeder Fünfte schlug eine Abschiebung aus Deutschland vor, 14 % waren für eine „gesonderte Unterbringung“.

Als Ergebnis der Studie fordern die Antidiskriminierungsstelle und der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma u.a. regelmäßige Erhebungen von Diskriminierungserfahrungen von Sinti und Roma, den Aufbau einer Bildungsakademie für Sinti und Roma, eine verstärkte Beteiligung von Selbstorganisationen mittels Staatsverträgen und die Mitarbeit in Gremien und Rundfunkräten.

Die Beauftragte schließt sich diesen Forderungen an.

12.2.7 Bundesprogramme und Initiativen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Bundesregierung

12.2.7.1 Interministerielle Arbeitsgruppe

Neben der Stärkung der Prävention und der Förderung von Demokratie und Vielfalt haben sich die Regierungspartner im Koalitionsvertrag vom 27.11.2013 darauf verständigt, angesichts bisheriger Erfahrungen und neuer Herausforderungen die Anstrengungen des Bundes bei der Extremismusprävention und der Demokratieförderung zu bündeln und zu optimieren. Auch die aktuelle politische und gesellschaftliche Situation sowohl in Deutschland als auch in Europa und weltweit macht noch mal besonders deutlich, wie wichtig zusätzliche Anstrengungen und weitere Schritte sind.

Dazu hat eine Interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) unter Federführung des

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie des Bundesministeriums des Innern die unterschiedlichen Aktivitäten der Ressorts in den Bereichen der Extremismusprävention sowie der dazugehörigen Förderung von Demokratie und zivilgesellschaftlichem Engagement im Berichtszeitraum systematisch in einem Papier „Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung“ erfasst.[947] Das Papier wurde am 13.07.2016 vom Bundeskabinett beschlossen. Die Bundesregierung gibt mit dem Strategiepapier einen umfassenden Überblick über bestehende Maßnahmen und Programme und beschließt erstmalig eine abgestimmte Strategie zur bundesweiten Optimierung der Extremismusprävention und Demokratieförderung.

Die Strategie der Bundesregierung besteht darin, bundesweit an die für die Extremismusprävention und Demokratieförderung entscheidenden Orte zu gehen – in die Sozialräume, Kommunen und Landkreise, in die Institutionen, Vereine und Verbände, an die Schulen, in die Gefängnisse und auch an viele andere Orte, an denen sich Menschen für die Stärkung der Demokratie und die Verteidigung der Menschen- und Freiheitsrechte einsetzen. Aber auch online will die Bundesregierung verstärkt Präsenz zeigen. Überall soll mit Jugendlichen diskutiert, Lehrer, Eltern und sonstige Bezugspersonen unterstützt, Ausstiegswilligen geholfen und Hass- und Hetztiraden im Netz entgegengetreten werden.

Die Strategie beschreibt den umfassenden Ansatz der Bundesregierung, die zugrunde liegenden Ziele sowie Zielgruppen der verschiedenen Maßnahmen und orientiert sich hierbei an folgenden Handlungsfeldern:

- Politische Bildung, interkulturelles Lernen und Demokratiearbeit
- Zivilgesellschaftliches Engagement
- Beratung, Monitoring und Intervention
- Medien und Internet
- Forschung
- Internationale Zusammenarbeit

Die im Strategiepapier dargestellten Handlungsansätze sollen noch in der 18. Legislaturperiode in einen erneuerten „Nationalen Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogener Intoleranz“ (NAP) und damit in weitere thematische Kontexte und

[947] Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung, unter: http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Strategie-der-Bundesregierung-zur-Extremismuspr_C3_A4vention-und-Demokratief_C3_B6rderung,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Handlungsfelder eingebettet werden. Dieser Nationale Aktionsplan wird unter Einbindung und Konsultation der Zivilgesellschaft erarbeitet und u.a. um die im Koalitionsvertrag vereinbarten Themen Homo- und Transfeindlichkeit erweitert. Mit dieser Erneuerung des NAP sowie mit der hier vorgelegten Strategie zur Extremismusprävention und Demokratieförderung folgt die Bundesregierung auch weiterhin den Empfehlungen der Weltrassismuskonferenz der UN in Durban im Jahr 2001 zur Entwicklung nationaler Aktionspläne gegen Rassismus sowie aktuellen Forderungen des „Plan of Action to Prevent Violent Extremism“ („Aktionsplan zur Prävention von gewalttätigem Extremismus“) des UN-Generalsekretärs vom Januar 2016, wonach alle Länder einen solchen nationalen Plan vorlegen sollen. Mit einer Veröffentlichung des Nationalen Aktionsplans ist nicht vor 2017 zu rechnen.

12.2.7.2 Bundesprogramm „Demokratie leben!“

Mit dem Bundesprogramm „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“ (Laufzeit: 2015–2019, Haushaltsmittel 2015 40,5 Mio. €, 2016 Erhöhung auf 50,5 Mio. €) fördert das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ziviles Engagement und demokratisches Handeln auf kommunaler, Landes- und Bundesebene. Vereine, Projekte und Initiativen, die sich der Förderung von Demokratie und Vielfalt widmen und gegen Rechtsextremismus, Rassismus, Antisemitismus, islamistischen Extremismus und andere Formen von Demokratie- und Menschenfeindlichkeit, gegen Gewalt, Hass und Radikalisierung arbeiten, werden durch das Bundesprogramm unterstützt. Für 2017 ist die Verdopplung der Mittel für das Bundesprogramm auf insgesamt 104,5 Mio. € geplant. Gefördert werden deutschlandweit 236 Kommunen als lokale „Partnerschaften für Demokratie“, die gemeinsam mit der Zivilgesellschaft Handlungsstrategien für die Kommune entwickeln und lokale Konfliktlagen in Bezug auf Demokratiefeindlichkeit bearbeiten. In allen Bundesländern wird über die Landes-Demokratiezentren die landesweite Beratungsstruktur der Mobilen Beratung, Opferberatung und Ausstiegsberatung gefördert. Mit der Förderung von 28 bundeszentralen Trägern in ihrer Strukturentwicklung wird bundesweit die zivilgesellschaftliche Struktur und Fachexpertise zu den einzelnen Themenfeldern des Bundesprogramms gestärkt. Mit der Förderung von 59 Modellprojekten zu ausgewählten Phänomenen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit und zur Demokratiestärkung im ländlichen Raum werden innovative Ansätze u.a. in der Arbeit gegen Antisemitismus, Islam- und Muslimfeindlichkeit, Antiziganismus, Homo- und Transfeindlichkeit entwickelt und erprobt. Ziel es, die pädagogische Praxis in der Kinder- und Jugendarbeit weiterzuentwickeln. Mit der Förderung von 45 Modellprojekten zur

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Radikalisierungsprävention in den Themenfeldern Rechtsextremismus, islamistische Orientierungen und Handlungen sowie linke Militanz werden bestehende Präventionsansätze weiterentwickelt und neue Ansätze der Demokratieförderung und Radikalisierungsprävention erprobt. Neue Modellprojekte widmen sich seit September 2016 den Themenfeldern „Rassismus und rassistische Diskriminierung“ sowie „Antidiskriminierung und Frühprävention im Vorschulalter“. Im Jahre 2017 werden im Rahmen der Weiterentwicklung des Bundesprogramms zusätzliche Modellprojekte in den neuen Themenfeldern Engagement und Vielfalt in der Arbeits- und Unternehmenswelt, Zusammenleben in der Einwanderungsgesellschaft, Prävention und Deradikalisierung in Strafvollzug und Bewährungshilfe, Stärkung des Engagement im Netz sowie Demokratieförderung im Bildungsbereich hinzukommen.

Zu den Zielgruppen des Bundesprogramms gehören Kinder und Jugendliche, deren Eltern, Familienangehörige und andere Bezugspersonen, wie etwa ehren-, neben- und hauptamtlich in der Jugendhilfe Tätige, Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sowie staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure.

12.2.7.3 Bundesprogramm „Zusammenhalt durch Teilhabe

Mit dem Bundesprogramm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ (Fördervolumen: bis 2015 6 Mio. € jährlich, ab 2016 12 Mio. €) fördert das BMI im Einvernehmen mit der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer Projekte für demokratische Teilhabe und gegen Extremismus besonders in ländlichen oder strukturschwachen Regionen, in denen extremistische Tendenzen Wirkung entfalten, auch angesichts der vergleichsweise schwachen Präsenz demokratischer Parteien und Institutionen in der pluralistischen, demokratischen Auseinandersetzung im öffentlichen Raum. Dabei werden als Zielgruppe haupt- und ehrenamtlich Aktive in landesweit tätigen Vereinen und Verbänden sowie zivilgesellschaftliche und kommunale Akteure zu Demokratieberaterinnen und Demokratieberatern ausgebildet, die für das Erkennen antidemokratischer Haltungen sensibilisieren, in Konfliktfällen mit extremistischem Hintergrund beraten und die Entwicklung von Präventionsstrategien begleiten können. Die Projekte setzen an den Potenzialen an, die vor allem in den Vereins- und Verbandsstrukturen des Amateursports, der freiwilligen Feuerwehren, der ehrenamtlichen Gliederungen des Technischen Hilfswerks (THW) und anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen regional bereits vorhanden sind. Ziel ist es, diese zu nutzen und weiterzuentwickeln, um so die demokratische Beteiligung vor Ort zu stärken und der Verbreitung extremistischer Einstellungen und Vorurteile entgegenzuwirken. Mit dem Programm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ werden landesweit tätige Verbände

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

(ursprünglich vor allem in Ostdeutschland) angesprochen. Künftig werden sich zudem Modellprojekte dem Themenfeld „Interkulturelles Lernen“ widmen; sie sollen die Professionalität der ehrenamtlich tätigen Demokratietrainerinnen und Demokratietrainer in diesem Feld stärken.

12.2.7.4 Bundeszentrale für politische Bildung

Die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) hat die Aufgabe, durch Maßnahmen der politischen Bildung Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken.

Ein Schwerpunkt der Arbeit der BpB liegt in der Auseinandersetzung mit Extremismus und Fremdenfeindlichkeit. Neben der Projektarbeit mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen stellt die BpB Publikationen, Informationen und Materialien für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren bereit, unterstützt den Ausbau von Netzwerken und trägt zur Professionalisierung der ehrenamtlichen Arbeit in diesem Bereich bei. Die historisch-politische Bildungsarbeit der BpB setzt sich kontinuierlich mit der Geschichte des Nationalsozialismus auseinander und stellt einen Baustein für die reflektierte Auseinandersetzung mit Formen der Fremdenfeindlichkeit dar.

12.2.7.5 Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt

Das „Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“ (BfDT) wurde am 23.05.2000 von den Verfassungsministerien (BMI und BMJV) ins Leben gerufen. Kernaufgabe des BfDT ist es, zivilgesellschaftliches Engagement bekannt zu machen und öffentlich zu würdigen. Die Geschäftsstelle wurde im Jahr 2011 in die Bundeszentrale für politische Bildung integriert, um Synergieeffekte zu erzielen und sicherzustellen, dass somit die Ziele des Bündnisses zukünftig noch besser verwirklicht werden können.

Das von einem Beirat, dem die Beauftragte angehört, gesteuerte Bündnis vermittelt Kontakte zu anderen Projekten und hilft beim Aufbau eines Netzwerks von Initiativen mit ähnlichen Anliegen. Entscheidend ist dabei der Transfergedanke: Best-Practice-Projekte und bewährte Konzepte werden in andere Regionen übertragen und können damit für neue Themenstellungen unterstützend hinzugezogen werden. Darüber hinaus sollen vorbildliche Projekte bekannt und öffentlich gemacht werden, indem sie u.a. auf der Internetpräsenz des Bündnisses in Form einer „Kompetenzkarte für Deutschland“ dargestellt werden.

Neben seinen Kernaktivitäten richtet das Bündnis den jährlichen Jugendkongress zum

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Verfassungstag mit mehr als 400 Jugendlichen aus ganz Deutschland aus. Höhepunkte des Kongresses sind die Verleihung der Auszeichnung „Botschafter für Demokratie und Toleranz“ und der Best-Practice-Wettbewerb „Aktiv für Demokratie und Toleranz“. Eine besondere Zielgruppe des Bündnisses sind Jugendliche.

12.2.7.6 Ausblick

Während der Schwerpunkt des letzten Lageberichts auf der Aufarbeitung der Geschehnisse um die sog. NSU-Morde lag, liegt der aktuelle Schwerpunkt auf der Umsetzung der Empfehlungen des NSU-UA des Deutschen Bundestags, auf der Überarbeitung der statistischen Erfassung von Hasskriminalität, auf der strategischen Ausrichtung von Maßnahmen und der Stärkung der Zivilgesellschaft. Verbesserungen bei der Berücksichtigung von möglichen rassistischen Motiven sind nicht nur im Ermittlungs- sondern auch im Strafverfahren von besonderer Bedeutung. Wie wichtig eine sorgfältige Einordnung von möglichen Tatmotivationen und eine darauf ausgerichtete genaue Untersuchung der Tatumstände ist, zeigt der Fall von Ouri Jalloh, der im Jahr 2005 durch einen Brand in einer Gefängniszelle in Dessau ums Leben kam. Ein im Jahr 2013 auf private Initiative angefertigtes Gutachten, welches die These der von Gericht und Ermittlungsbehörden vertretenen Auffassung einer Selbstverbrennung durch Oury Jalloh in Frage stellt, hat die Staatsanwaltschaft Dessau-Roßlau im April 2014 ein neues Ermittlungsverfahren zur Klärung der Todesursache eingeleitet. Das Ergebnis des neuen Gutachtens steht noch aus. Zwischenzeitlich erfolgte eine Verurteilung eines Dienstgruppenleiters zu einer Geldstrafe wegen fahrlässiger Tötung.

Die Beauftragte begrüßt ausdrücklich die Aufstockung der Mittel für Programme zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Auch die Aktivitäten der Bundesregierung zur Bündelung und Optimierung bestehender und zukünftiger Maßnahmen begrüßt sie sehr.

Die Beauftragte hält eine langfristige Förderung und Verstetigung bewährter Initiativen und Projekte weiterhin für sinnvoll und notwendig.

Neben der finanziellen Anstrengungen und Aufstockungen der Bundesprogramme bedarf es vor dem Hintergrund des dramatischen Anstiegs der Hasskriminalität in Deutschland aus Sicht der Beauftragten eine starke gesellschaftliche Unterstützung derjenigen, die Opfer von Übergriffen werden. Im Berichtszeitraum waren das neben Asylsuchenden insbesondere auch Flüchtlingshelfer und Politiker. Um ein Zeichen der Solidarität und Unterstützung zu setzen, hat die Beauftragte gemeinsam mit der Bundesfamilienministerin am 18.12.2015 ehrenamtliche und hauptamtliche

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Kommunalpolitiker und Bürgermeister zu einer Dialogwerkstatt mit dem Titel „Kommunen Stärken – Rechtspopulismus entgegentreten“ eingeladen. Im Mittelpunkt der Veranstaltung stand der Umgang mit Verunsicherungen im Zusammenhang mit Flucht und Asyl sowie die Auseinandersetzung mit rechtspopulistischen und rechtsextremen Aktivitäten vor Ort.

Zum gesellschaftlichen Umdenken gehört auch das kritische Hinterfragen von Hasskommentaren etwa im Internet und in den sozialen Medien. Nur so kann man verhindern dass Worte der Gewalt zu Taten der Gewalt werden.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

1 Staatsangehörigkeitsrecht

Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung hat in Deutschland einen hohen Stellenwert. Sie ermöglicht nicht nur umfassende politische Teilhabe. z.B. durch aktives oder passives Wahlrecht, sondern wirkt sich auch in anderen Lebensbereichen positiv aus.

1.1 Statistische Entwicklung der Einbürgerung

Im Berichtszeitraum sind die Einbürgerungszahlen nach anfänglicher Stagnation leicht gesunken. Während mit 112.353 Einbürgerungen im Verlauf des Jahres 2013 die Zahl der Einbürgerungen im Vergleich zum Vorjahr (112.248) nahezu gleich blieb, ging sie im Jahr 2014 auf 108.422 zurück.[948] Im Jahr 2015 setzte sich der rückläufige Trend mit 107.181 Einbürgerungen fort. Das sind über 5.200 Einbürgerungen oder nahezu 5 % weniger als im Jahr 2013. Die Einbürgerungszahlen des Jahres 2015 liegen um rund 1.500 Einbürgerungen oder 1,4 % unter dem Durchschnittswert der letzten zehn Jahre (108.702 Einbürgerungen).

Die Entwicklung der Einbürgerungszahlen innerhalb Deutschlands verlief, wie bereits in den vergangenen Jahren, uneinheitlich. Zwar sind 2015 die Einbürgerungszahlen in zehn Bundesländern leicht gestiegen. In sechs Ländern lag die Zahl der Einbürgerungen jedoch niedriger als im Jahr 2014, wobei der Rückgang in Nordrhein-Westfalen (–1.165 oder –4,2 %) und in Hessen (–830 oder –6,6 %) erneut am höchsten ausfiel. Mit einem Plus von 740 Einbürgerungen (4,4 %) konnte in Baden-Württemberg hingegen wiederholt der höchste Anstieg verzeichnet werden.[949] Der Anstieg der Einbürgerungszahlen in Baden-Württemberg ist vor allem auf eine verbesserte Einbürgerungspraxis und die Einbürgerungskampagne des Landesministeriums für Integration zurückzuführen.[950]

Nach wie vor niedrig ist die Einbürgerungsquote.[951] Sie ging im Jahr 2015 auf 1,30 % zurück. Mit Ausnahme der Jahre 2008 und 2009, die mit 1,31 % bzw. 1,35 % ähnlich

---

[948] Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.1 – 2015, Einbürgerungen.

[949] Vgl. ebd.

[950] https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/zahl-der-einbuergerungen-steigt-weiter/ (abgerufen am 15.06.2016).

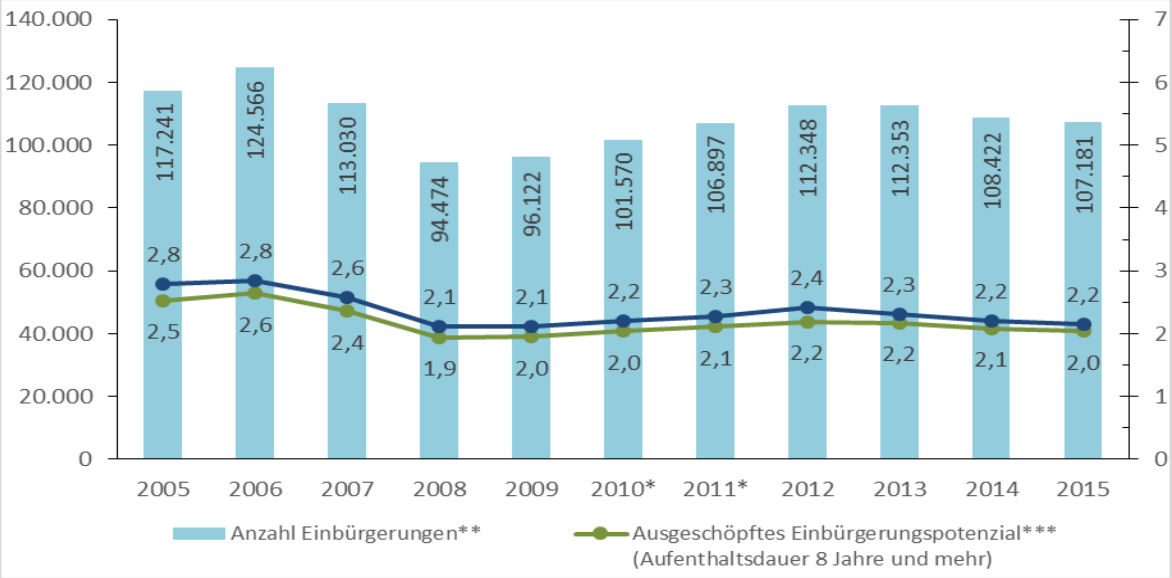
[951] Die Einbürgerungsquote errechnet sich aus der Zahl der Einbürgerungen im Verhältnis zur Zahl der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

geringe Quoten aufwiesen, ist das der niedrigste Wert seit über 25 Jahren.[952] Die Einbürgerungsquote in Deutschland lag 2015 damit erneut deutlich unter dem EU-Durchschnittswert, welcher nach aktueller Erhebung bei 2,6 % im Jahr 2014 lag.[953]

Eine genauere Betrachtung im Kontext der Integrationspolitik bietet das sog. ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial.[954] Dieses gibt Auskunft darüber, wie viele derjenigen Personen im Inland, die die zeitlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen, tatsächlich eingebürgert werden. Auch diesbezüglich ist im Berichtszeitraum ein Rückgang zu verzeichnen. Nachdem das Einbürgerungspotenzial im Jahr 2012 noch zu 2,42 % ausgeschöpft worden war, fiel dieser Wert im darauf folgenden Jahr zunächst auf 2,3 % und schließlich auf 2,2 % im Jahr 2014.[955]

Abbildung 32: Einbürgerungen und ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial in den Jahren 2005 bis 2015



*2005 bis 2010 ausländische Bevölkerung gemäß Bevölkerungsfortschreibung der Volkszählung 1987; ab 2011 ausländische Bevölkerung gemäß Bevölkerungsfortschreibung des Zensus 2011
**Quelle: Statistisches Bundesamt, Einbürgerungsstatistik 2015. Erläuterung zum ausgeschöpften Einbürgerunspotenzial: Anzahl Einbürgerungen bezogen auf die Anzahl Ausländer mit einer Aufenthaltsdauer von 10 Jahren und mehr zum 31.12. des jeweiligen Vorjahres (2015 abweichend: 30.9. des Vorjahres).
***Quelle: Statistisches Bundesamt, Einbürgerungsstatistik und Ausländerzentralregister, Sonderauswertung. Erläuterung: Anzahl Einbürgerungen bezogen auf die Anzahl Ausländer mit einer Aufenthaltsdauer von 8 Jahren und mehr zum 31.12. des jeweiligen Vorjahres.

[952] Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2.1 – 2015, Einbürgerungen.

[953] Vgl. Eurostat, Pressemitteilung 113/2016 vom 13.06.2016: Erwerb der Staatsangehörigkeit in der EU.

[954] Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial errechnet sich aus der Zahl der Einbürgerungen im Verhältnis zur Zahl der Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltsdauer im Inland von zehn Jahren und mehr. Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2.1 – 2015, Einbürgerungen. Zum ausgeschöpften Einbürgerungspotenzial liegen keine länderübergreifend vergleichbaren Zahlen vor.

[955] Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2.1 – 2015, Einbürgerungen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die Gründe für die zurückhaltende Nutzung der Einbürgerungsmöglichkeiten, die in zahlreichen Zuschriften an die Beauftragte herangetragen wurden, sind vielschichtig. Die materiellen Voraussetzungen für die Einbürgerung sind aus Sicht der Betroffenen hoch – das gilt nicht nur für die Sicherung des Lebensunterhalts, sondern auch die erforderlichen Sprachkenntnisse. Die Einbürgerungspraxis einschließlich der konkreten Ausgestaltung der Einbürgerungsberatung und der Verwaltungsverfahren bei der Einbürgerung ist ein weiterer Bereich, in dem nach Auffassung der Beauftragten solche Ursachen liegen können. Auf Seiten der Ausländerinnen und Ausländer wird auch die Voraussetzung, für eine Einbürgerung die bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben zu müssen, zunehmend als ein großes Einbürgerungshindernis betrachtet.

1.2 Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts

Im Folgenden werden wiederkehrende Probleme bei der Anwendung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) im Berichtszeitraum dargestellt. Die Darstellung konzentriert sich auf die am häufigsten berichteten Probleme im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens.

1.2.1 Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung

Probleme in Zusammenhang mit der Frage der Hinnahme von Mehrstaatigkeit wurden auch in diesem Berichtszeitraum in zahlreichen Eingaben an die Beauftragte herangetragen.

Diese betrafen in erster Linie die Anwendung der gesetzlichen Ausnahmen bei der Hinnahme von Mehrstaatigkeit in Einbürgerungsverfahren. Insbesondere geht aus den Anfragen hervor, dass das Verfahren zur Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht selten mit besonderen Erschwernissen und zum Teil mit erheblichen Verzögerungen verbunden ist. Einbürgerungsbewerber sind i.d.R. bereit und bemüht, ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben. Oft ist das „Verlustverfahren“ jedoch mit erheblichem Aufwand sowie hohen Kosten verbunden und verzögert die Einbürgerung in Einzelfällen über Jahre.

Zwar hat der Gesetzgeber in § 12 StAG Regelungen getroffen, wonach die Mehrstaatigkeit hingenommen wird, wenn die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen erfolgen kann und deshalb

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

unzumutbar ist.[956] Große Unsicherheit herrscht unter den Einbürgerungsinteressenten darüber, was genau darunter zu verstehen ist. Hinzu kommt, dass konkrete Informationen und Hinweise in Bezug auf bestehende Ausnahmemöglichkeiten seitens der Einbürgerungsbehörden im Einzelfall nur unzureichend erteilt werden.

Beispielhaft ist an dieser Stelle auch die Unzumutbarkeit wegen drohender erheblicher Nachteile wirtschaftlicher Art im Sinne des § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StAG zu nennen. Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber wissen oft nicht genau, wann ein wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Nachteil, der mit der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit verbunden ist, „erheblich“ im Sinne dieser Vorschrift ist.[957] Hinzu kommt, dass nach Auffassung der Beauftragten ein solcher Nachteil nicht ausnahmslos allein anhand objektiver Kriterien festgestellt und unter Umständen nur sehr schwer nachgewiesen werden kann.

Auch sollten bestehende Ausnahmemöglichkeiten nach Auffassung der Beauftragten einbürgerungsfreundlicher angewendet und Einbürgerungshemmnisse, die dazu führen, dass Einbürgerungswillige auf die Einbürgerung verzichten, beseitigt werden. Als Beispiel könnte die Grenze der Zumutbarkeit in Bezug auf die Dauer der Entlassungsverfahren auf ein Jahr reduziert werden.

Darüber hinaus ist für die Beauftragte die generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit in Einbürgerungsverfahren angesichts der fortwährend niedrigen Einbürgerungsquote nach wie vor ein erstrebenswertes Ziel. Das Festhalten am Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit ist heute mit Blick auf den Umstand, dass bereits jetzt mehr als die Hälfte aller Einbürgerungen (53,6 % im Jahr 2014)[958] unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit erfolgt, dass bei Kindern aus binationalen Familien die Mehrstaatigkeit schon immer akzeptiert wurde und dass zudem die Mehrstaatigkeit nach der jüngsten Änderung der Optionsregelung nun auch bei im Inland aufgewachsenen Ius soli-Deutschen hingenommen wird, den Einbürgerungsbewerbern immer weniger vermittelbar.[959] Dies wird auch durch eine Vielzahl von an die Beauftragte gerichteten Eingaben deutlich.

---

[956] Vgl. § 12 Abs. 1 Satz 1 StAG.

[957] Ein wirtschaftlicher Nachteil kann z.B. bestehen, wenn die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit nach dem Recht des Herkunftsstaates zur Folge hat, dass der Einbürgerungsbewerber Rechte an einem dort gelegenen Grundstück veräußern muss und der zu erwartende Erlös deutlich unter dem aktuellen Verkehrswert liegt. Vgl. z.B. BVerwG, Urteil vom 30.06.2010, Az.: 5 C 9.10.

[958] Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2.1 – 2015, Einbürgerungen.

[959] Diese Aufzählung verdeutlicht aus Sicht der Beauftragten, dass der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit heute nicht mehr als tragende Säule des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts betrachtet werden kann, da zunehmend Personengruppen (wie bspw. Ius soli-Deutsche, EU-Staatsangehörige etc.) von diesem Grundsatz ausgenommen werden.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

1.2.2 Identitätsnachweisprobleme bei der Einbürgerung anerkannter Flüchtlinge

Eine Voraussetzung für die Einbürgerung ist die geklärte Identität des Einbürgerungsbewerbers. Gerade bei anerkannten Flüchtlingen, die bereits nach sechs Jahren eingebürgert werden können, kommt es jedoch nicht selten vor, dass sie neben dem Reiseausweis für Flüchtlinge über keine Identitätsdokumente aus dem jeweiligen Herkunftsstaat verfügen. Dies ist in vielen Fällen angesichts der Fluchtsituation auch nachvollziehbar. Hinzu kommt, dass bei anerkannten Flüchtlingen eine Hinwendung zum Verfolgerstaat zum Widerruf der Flüchtlingseigenschaft führen kann.[960] Bei anerkannten Flüchtlingen ist Deutschland zur Ausstellung eines Reiseausweises nach der Genfer Flüchtlingskonvention verpflichtet. Dieser kann bei ungeklärter Identität allerdings den Hinweis enthalten, dass die Personendaten auf den eigenen Angaben des Antragstellers beruhen und denen daher kein öffentlicher Glaube über die enthaltenen Personendaten zukommt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich bereits in seiner Entscheidung vom 01.09.2011 mit der Frage befasst, ob eine nicht geklärte Identität der Einbürgerung nach § 10 StAG entgegenstehen kann.[961]

Zwar sei die „geklärte und feststehende Identität“ keine normierte Voraussetzung der Anspruchseinbürgerung nach § 10 StAG. Jedoch setze die Prüfung einer Reihe von gesetzlichen Voraussetzungen zwingend voraus, dass die Identität des Einbürgerungsbewerbers geklärt sei. Nur wenn feststehe, dass die Einbürgerungsbewerberin bzw. der Einbürgerungsbewerber diejenige Person ist, für die sie bzw. er sich ausgibt, sei etwa ausreichend verlässlich zu beurteilen, ob und welche ausländische Staatsangehörigkeit er/sie besitzt oder er/sie im In- oder Ausland wegen einer Straftat verurteilt worden ist.

Auch Art. 34 Satz 1 Genfer Flüchtlingskonvention, nach dem die Verpflichtung besteht, die Eingliederung und Einbürgerung anerkannter Flüchtlinge so weit wie möglich zu erleichtern, schließe die Klärung und Feststellung der Identität des Einbürgerungsbewerbers nicht generell aus. Denn bei anerkannten Flüchtlingen könne typischerweise bestehenden Beweiserschwernissen in Bezug auf ihre Identität in der Beweisführung und deren Berücksichtigung bei der Mitwirkungspflicht Rechnung getragen werden.

Die Beauftragte bedauert, dass das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung die spezifischen Umstände, denen Geflüchtete und Verfolgte typischerweise ausgesetzt sind,

---

[960] Vgl. § 73 Abs. 1 AsylG.

[961] BVerwG, Urteil vom 01.09.2011, Az.: 5 C 27.10.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

nicht hinreichend berücksichtigt hat. Diese haben nicht selten aufgrund der Verfolgungssituation im Herkunftsstaat keine Gelegenheit, vor der Flucht die erforderlichen Dokumente zu beschaffen, weil sie sich ggf. bereits dort der Verfolgung entziehen müssen. Die Beschaffung von Dokumenten von Deutschland aus, die den Anforderungen der deutschen Verwaltungspraxis genügen, ist bei anerkannten Flüchtlingen rechtlich unmöglich, bei anderen Geflüchteten sehr häufig praktisch nicht zu erreichen. Sie erhalten von den Vertretungen ihrer Herkunftsstaaten keine oder nur unzureichende Unterstützung. Aus Sicht der Beauftragten ist es deshalb wünschenswert, für diese Personengruppe praktikable und zumutbare Lösungen zu finden. Es fragt sich auch, warum die Vorlage von Zeugnissen, Führerscheinen, Heiratsurkunden, abgelaufenen Pässen etc., die nicht den deutschen Anforderungen der Fälschungssicherheit genügen, nicht gleichwohl ausreichen soll, wenn sie ein konsistentes Bild abgeben.[962]

Aus der Praxis ist der Beauftragten bekannt, dass Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber aus Somalia im Hinblick auf den Identitätsnachweis vor erheblichen Problemen stehen. Derzeit werden Dokumente aus Somalia generell als für den Nachweis der Identität ungeeignet angesehen, weil Somalia über kein funktionierendes Staatssystem verfügt. Sofern die Identität einer Bewerberin oder eines Bewerbers aus Somalia nach Überzeugung der Staatsangehörigkeitsbehörde nicht verlässlich geklärt werden kann, wird die Einbürgerung entweder abgelehnt oder auf unbestimmte Zeit ausgesetzt.[963] Die Betroffenen sind nicht selten in Deutschland aufgewachsen. So beispielsweise auch die junge Frau aus Somalia, die sich wegen des Problems an die Beauftragte gewandt hat. Sie ist in Deutschland aufgewachsen und befindet sich seit Jahren im Einbürgerungsverfahren.

Diese Praxis ist aus Sicht der Beauftragten mit Blick auf die besondere völkerrechtliche Schutzwürdigkeit von anerkannten Flüchtlingen problematisch. Zwar ist die Feststellung der Identität ein notwendiger Bestandteil der zu prüfenden Einbürgerungsvoraussetzungen. Gleichwohl kann der Nachweis über die Identität nur in zumutbarer und somit erfüllbarer Weise verlangt werden. Nach Auffassung der Beauftragten bestehen für Einbürgerungsbewerber aus Somalia grundsätzlich keine Handlungsalternativen zur Beschaffung von Identitätsdokumenten – wie beispielsweise persönliche Vorsprache bei der Botschaft oder Inanspruchnahme eines

[962] Es betrifft viele afrikanische Staaten sowie einige Länder des Nahen und Mittleren Ostens sowie zentralasiatische Staaten.

[963] Laut Auskunft des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport gibt es allein in Hessen ca. 100 offene Verfahren bei Bewerbern aus Somalia wegen dieses Problems.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Vertrauensanwalts im Ausland –, wie sie in vergleichbaren Fällen üblicherweise in Betracht kommen.

Die Beauftragte plädiert insbesondere angesichts der steigenden Zahl der international Schutzberechtigten, die voraussichtlich in absehbarer Zeit vor ähnlichen Problemen stehen werden, für eine Verwaltungspraxis, die den besonderen Schwierigkeiten bei der Identitätsprüfung anerkannter Flüchtlinge Rechnung trägt.

1.3 Geburtserwerb – Ius soli

Die meisten Deutschen erwerben die deutsche Staatsangehörigkeit im Wege der Abstammung von einem deutschen Elternteil nach dem sog. Abstammungsprinzip (vgl. § 4 Abs. 1 StAG). Bis Ende des letzten Jahrhunderts galt im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht ausschließlich das Abstammungsprinzip.

Ergänzend zum Abstammungsprinzip gilt in Deutschland seit dem 01.01.2000 auch das sog. Geburtsortsprinzip (Ius soli). Nach diesem Prinzip bestimmt nicht allein die Nationalität der Eltern eines Kindes seine Staatsangehörigkeit, sondern auch der Geburtsort. Das bedeutet, dass ein Kind aufgrund seiner Geburt in Deutschland automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt, auch wenn seine Eltern ausschließlich ausländische Staatsangehörigkeiten besitzen. Erforderlich ist, dass zumindest ein Elternteil zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes seit acht Jahren seinen rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat und ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besitzt (vgl. § 4 Abs. 3 StAG). Nach einer Übergangsregelung konnten Kinder der Geburtsjahrgänge 1990 bis 1999 unter den gleichen Voraussetzungen eingebürgert werden, wenn sie am 01.01.2000 ihren rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hatten und der Einbürgerungsantrag im Jahr 2000 gestellt wurde (vgl. § 40b StAG).

Bis Ende des Jahres 2014 erhielten insgesamt rund 520.000 Kinder, die seit Inkrafttreten der Ius soli-Regelung zum 01.01.2000 von ausländischen Eltern geboren wurden, die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG. Hinzu kommen knapp 50.000 in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern, die die deutsche Staatsangehörigkeit über die Übergangsregelung des § 40b StAG erworben haben.[964]

[964] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Migrationsbericht 2014.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Mit der Ius soli-Regelung sind erleichterte Voraussetzungen zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit für in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern geschaffen worden.[965]

1.3.1 Rechtmäßiger gewöhnlicher Aufenthalt und unbefristetes Aufenthaltsrecht eines Elternteils

In Zusammenhang mit der Feststellung des Ius soli-Erwerbs nach § 4 Abs. 3 StAG wurden bereits in der Vergangenheit an die Beauftragte unterschiedliche Probleme herangetragen. Sie betrafen sowohl die Feststellung eines unbefristeten Aufenthaltsrechts als auch Fragen hinsichtlich der Berücksichtigung der gewöhnlichen Aufenthaltszeiten des maßgeblichen Elternteils. Dies führte dazu, dass in Deutschland geborene Kinder nicht als Deutsche registriert wurden, obwohl sie es sind.

1.3.1.1 Studienzeiten als gewöhnlicher Aufenthalt – Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts

Eine der Voraussetzungen für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland ist u.a., dass ein Elternteil zum Zeitpunkt der Geburt seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat. Bei der Frage, ob Aufenthaltszeiten zum Zweck des Studiums nicht nur als rechtmäßiger, sondern stets auch als gewöhnlicher Aufenthalt im staatsangehörigkeitsrechtlichen Sinn gewertet werden können, bestanden in den Bundesländern unterschiedliche Auffassungen. Während in den meisten Bundesländern Studienzeiten der Annahme eines gewöhnlichen Aufenthalts jedenfalls dann nicht entgegenstanden, wenn sich der Aufenthalt im Anschluss verfestigt hatte, wurde dies in einigen Bundesländern kategorisch abgelehnt. Der Aufenthalt zu Studienzwecken sei seiner Natur nach begrenzt und deshalb nicht auf Dauer angelegt. Dies sei für die Begründung des gewöhnlichen Aufenthalts aber unerlässlich.

Materiell-rechtlich ist die Annahme, der Studienaufenthalt stelle keinen gewöhnlichen Aufenthalt im Sinne des StAG dar, seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes nicht mehr haltbar. War bis dahin die Aufenthaltsbewilligung für den Studienaufenthalt bis zum Studienabschluss befristet und die anschließende Ausreise ausländerrechtlich zwingend,

---

[965] Dies trägt auch dem Aspekt Rechnung, den das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 31.10.1990 zum Ausländerkommunalwahlrecht ausgeführt hat, wonach das Ziel, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen, grundsätzlich als zutreffend und legitim anzusehen sei. Vgl. BVerfG, Urteil vom 31.10.1990, Az.: 2 BvF 2/89, 2 BvF 6/89.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

erfolgte mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes 2005 ein Paradigmenwechsel. Verschiedene Rechtsänderungen in den Folgejahren erleichterten im Interesse der Bekämpfung des Fachkräftemangels den Daueraufenthalt von Studienabsolventinnen und -absolventen zunehmend. Heute kann ihre Aufenthaltserlaubnis nach Abschluss des Studiums zur Suche eines ihrer Qualifikation angemessenen Arbeitsplatzes verlängert und bei Aufnahme einer entsprechenden Tätigkeit eine Niederlassungserlaubnis, eine neue Aufenthaltserlaubnis oder eine Blaue Karte EU erteilt werden.

Dieser Umstand führte dazu, dass einem in Deutschland geborenen Kind ausländischer Eltern der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zuerkannt wurde, weil die in Deutschland zurückgelegten Studienzeiten seiner Eltern staatsangehörigkeitsrechtlich berücksichtigt wurden, während dies einem anderen Kind bei gleicher Konstellation in einem anderen Bundesland verwehrt blieb.

Dies war aus Sicht der Beauftragten ein unhaltbarer Zustand. Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt tritt kraft Gesetzes ein und erfolgt im Interesse der notwendigen Klarheit über die Staatsangehörigkeit einer Person bundesweit einheitlich. Die einzelnen Bundesländer haben hinsichtlich der Frage des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit auch keinen Auslegungs- oder Ermessensspielraum. Gleichwohl kam es aufgrund des föderalen Systems in den einzelnen Bundesländern zu unterschiedlichen Ergebnissen bei der Auslegung der geltenden Rechtslage.

Das Bundesverwaltungsgericht hat nunmehr mit seiner Entscheidung vom 26.04.2016 klargestellt, dass auch Aufenthaltszeiten mit befristeten Aufenthaltstiteln, wie beispielsweise Aufenthaltszeiten zu Studien- oder anderen Ausbildungszwecken, als rechtmäßige gewöhnliche Aufenthaltszeiten im staatsangehörigkeitsrechtlichen Sinn zu berücksichtigen sind. In seiner Begründung weist das Bundesverwaltungsgericht u.a. darauf hin, dass für die Beurteilung der Frage, ob ein Aufenthalt als gewöhnlich, also auf Dauer angelegt gewertet werden kann, weder allein auf den Willen der Behörde noch auf die Vorstellung des Ausländers abzustellen sei. Es komme entscheidend darauf an, ob der befristete Aufenthalt rückblickend den Zugang zu einem dauerhaften Aufenthalt eröffnet habe. Dies sei nach der Konzeption des Systems der Aufenthaltstitel des durch das Zuwanderungsgesetz im Jahr 2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetzes, welches im Gegensatz zum früheren Ausländergesetz eine aufenthaltsrechtliche Verfestigung hindernde Sperrwirkung nicht vorsehe, auch bei befristeten Aufenthaltstiteln möglich.[966]

Studienabsolventinnen und -absolventen, die bei Geburt ihrer Kinder in Deutschland unter Berücksichtigung der Aufenthaltszeiten ihres Studiums seit acht Jahren ihren

[966] Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.04.2016, Az.: 1 C 9.15.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hatten und ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besaßen, können daher für ihre Kinder die Ausstellung eines Staatsangehörigkeitsausweises beantragen, sofern ein Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG infolge der Nichtberücksichtigung der Aufenthaltszeiten während des Studiums verneint worden ist.

1.3.1.2 Ius soli bei assoziationsrechtlichem Daueraufenthaltsrecht eines Elternteils

Im Hinblick auf das assoziationsrechtliche Daueraufenthaltsrecht geht die Beauftragte davon aus, dass noch immer Fälle des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland nicht festgestellt worden sind, weil das Bestehen eines assoziationsrechtlichen Daueraufenthaltsrechts der Eltern weder diesen, noch der Behörde bekannt war.

Die Beauftragte hält es deshalb weiterhin für zweckmäßig, wenn die Ausländerbehörden die Betroffenen auf das Bestehen eines unbefristeten oder Daueraufenthaltsrechts sowie auf dessen Rechtsfolgen hinweisen und ihnen eine Bescheinigung nach § 4 Abs. 5 AufenthG ausstellen.[967] Zwar hat das Oberverwaltungsgericht Bremen in einer Entscheidung das Bestehen eines unbefristeten Aufenthaltsrechts des auf seine Eigenschaft als türkischer Arbeitnehmer beruhenden Rechtsposition des Elternteils nach Art. 6 Abs. 1 des Assoziationsabkommens ARB 1/80 verneint. Darüber hinaus bestreitet das Gericht entgegen der ständigen Rechtsprechung des BVerwG[968] sogar das Bestehen des Daueraufenthaltsrechts von assoziationsberechtigten Familienangehörigen nach Art. 7 des Abkommens ARB 1/80. Diese hätten lediglich einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz, welche fünf Jahre nicht unterschreiten soll. Der Anspruch auf Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels sei der Vorschrift aber nicht zu entnehmen.[969] Nach Auffassung der Beauftragten verkennt das Gericht, dass das Aufenthaltsrecht der Assoziationsberechtigten unmittelbar aus dem Assoziationsabkommen erwächst und nicht auf dem Aufenthaltsgesetz beruht. Das Daueraufenthaltsrecht entspricht dem der Unionsbürger nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt. Es endet lediglich bei freiwilliger dauerhafter Ausreise oder nach einer

---

[967] Vgl. 10. Lagebricht, IX 2.1.1., S. 227.
[968] Vgl. BVerwG, Urteil vom 22.05.2012, Az. 1 C 6.11.
[969] Vgl. OVG Bremen, Urteil vom 08.12.2015, Az.: 1 LC 18/14.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ausweisung, die nur unter denselben engen Voraussetzungen erfolgen darf wie bei Freizügigkeitsberechtigten.[970] Die Bescheinigung über das Bestehen des Daueraufenthaltsrechts ist deklaratorisch.

Zugleich weist die Beauftragte türkische Staatsangehörige, die seit dem 28.08.2007 Eltern geworden sind, zur Zeit der Geburt des Kindes seit acht Jahren rechtmäßig in Deutschland lebten und im Besitz eines assoziationsrechtlichen Daueraufenthaltsrechts waren, auf die Möglichkeit hin, für ihre Kinder die Ausstellung eines Staatsangehörigkeitsausweises zu beantragen.

1.4 Optionsregelung

Mit der Einführung des Geburtsortsprinzips (Ius soli) war für alle Kinder ausländischer Eltern der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt in Deutschland grundsätzlich mit einer Optionspflicht verbunden. Sie mussten sich nach Erreichen der Volljährigkeit und einem Behördlichen Hinweis entscheiden und erklären, ob sie die deutsche oder die über ihre Eltern erworbene ausländische Staatsangehörigkeit behalten wollten.

1.4.1 Änderung der Optionsregelung

Mit dem am 20.12.2014 in Kraft getretenen Zweiten Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes ist der besonderen Situation der in Deutschland aufgewachsenen Ius soli-Deutschen Rechnung getragen worden.[971] Nach der Neuregelung sind nur noch die Ius soli-Deutschen optionspflichtig, die nicht in Deutschland aufgewachsen sind und neben der deutschen eine andere ausländische Staatsangehörigkeit als die eines anderen EU-Mitgliedstaates oder der Schweiz besitzen. Die Optionspflicht tritt darüber hinaus nur ein, wenn die Betroffenen zwischen ihrem 21. und 22. Geburtstag einen behördlichen Hinweis auf die Optionspflicht erhalten. Bei unbekanntem Aufenthalt wird der Hinweis nach § 29 Abs. 5 StAG durch öffentliche Zustellung nach § 10 VwZG bekanntgegeben.

Nach der Neuregelung ist in Deutschland aufgewachsen, wer

- bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres (= 21. Geburtstag) sich acht Jahre gewöhnlich in Deutschland aufgehalten hat,

---

[970] Der Gesetzgeber hat bei der Neuordnung des Ausweisungsrechts in § 53 Abs. 3 AufenthG die Vorgaben des EuGH berücksichtigt. EuGH, Urteil vom 08.12.2011, Rs. C -371/08 „Ziebell“.

[971] BGBl. I, 2014, S. 1714.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

- sechs Jahre in Deutschland eine Schule besucht hat oder
- über einen in Deutschland erworbenen Schul- oder Ausbildungsabschluss verfügt.

Als in Deutschland aufgewachsen gilt darüber hinaus auch, wer im Einzelfall einen vergleichbar engen Bezug zu Deutschland hat und für den die Optionspflicht nach den Umständen des Falles eine besondere Härte bedeuten würde (Härtefallregelung).[972] Durch die Neuregelung ist der weit überwiegende Teil der Ius-soli-Deutschen nicht mehr optionspflichtig.

Eine weitere wesentliche Änderung der bisherigen Optionsregelung besteht darin, dass die Prüfung der Voraussetzungen für das Vorliegen der Optionspflicht durch die zuständigen Behörden bereits zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen kann und in der Regel keine Interaktion mit den Betroffenen erfordert. Die zuständige Behörde prüft zunächst anhand der verfügbaren Meldedaten, ob sich der Betroffene seit acht Jahren gewöhnlich im Inland aufgehalten hat. Erst wenn dies nicht feststellbar ist, wird der Betroffene aufgefordert, anderweitig nachzuweisen, dass er in Deutschland aufgewachsen ist. Daneben können die Betroffenen selbst jederzeit durch Vorlage eines entsprechenden Nachweises (z.B. Meldebescheinigungen, Schul- bzw. Ausbildungsabschlusszeugnisse o.Ä.) auf Antrag den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 29 Abs. 6 StAG feststellen lassen.

Die Neufassung der Optionsregelung findet auch auf alle nach der bisherigen Regelung Optionspflichtigen Anwendung, deren Verfahren am 20.12.2014 noch nicht abgeschlossen war. Das heißt, optionspflichtig bleiben bzw. werden nur diejenigen, die ein neues Hinweisschreiben zwischen ihrem 21. und 22. Geburtstag erhalten, neben der deutschen eine andere ausländische Staatsangehörigkeit als die eines anderen EU-Mitgliedstaates oder der Schweiz besitzen und nicht nachweisen können, dass sie in Deutschland aufgewachsen sind.

Das grundsätzlich noch fortbestehende (formelle) Optionsverfahren weist gegenüber der bisherigen Regelung aber einige Änderungen auf. Die wesentlichen Änderungen sind:

- Der für die Erteilung des Optionsverfahrens zwingend erforderliche Optionshinweis erfolgt nicht wie bisher mit Vollendung des 18. Lebensjahres, sondern ausschließlich während des 21. Lebensjahres.
- Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit tritt nur ein, wenn die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit mit Ablauf der zweijährigen Optionsfrist tatsächlich nicht erfolgt ist.

[972] § 29 Abs. 1a Satz 2 StAG (n.F.).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

- Bei der Fristberechnung wird nicht mehr auf die Vollendung des 21. oder 23. Lebensjahres, sondern auf die tatsächlich erfolgte Zustellung des Optionshinweises Bezug genommen.
- Eine Beibehaltungsgenehmigung kann auch von Amts wegen erteilt werden.

Die bisherige Optionsregelung sah die Möglichkeit der Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung von Amts wegen nicht vor. So konnte der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit in Fällen nicht verhindert werden, in denen Betroffene im Vertrauen auf die Möglichkeit der Entlassung aus der ausländischen Staatsangehörigkeit keine Beibehaltungsgenehmigung beantragt hatten, ein Ausscheiden sich im Nachhinein aber als unmöglich oder unzumutbar erwies. Die Neuregelung verschafft durch die Möglichkeit der Genehmigungserteilung von Amts wegen in solchen Fällen Abhilfe.

Die Änderung der Optionsregelung war aus Sicht der Beauftragten ein längst fälliger und wichtiger Schritt, um die Situation der mehrstaatig aufwachsenden Ius soli-Deutschen an die der mehrstaatigen Kinder aus Familien mit einem deutschen und einem ausländischen Elternteil anzugleichen.

Die Beauftragte weist für die sog. Altfälle, also für diejenigen, die nach der bisherigen Optionsregelung bereits die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit aufgegeben oder verloren haben, aber nach der Neuregelung nicht mehr optionspflichtig wären, auf die Möglichkeit der Wiedereinbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit und der Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung bei Wiedererwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit hin. Es bleibt aber abzuwarten, wie mit Fällen umgegangen wird, in denen zwischenzeitlich ein Einbürgerungshindernis, wie beispielsweise mangelnde Lebensunterhaltssicherung, eingetreten ist.

2 Rechtsstellung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie anderer europarechtlich privilegierter Personen

2.1 Unionsbürgerinnen und Unionsbürger

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) beinhaltet die europäischen Grundfreiheiten, die individuelle Rechtsansprüche für die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger gegenüber den Mitgliedstaaten begründen. Für am Arbeitsleben teilnehmende Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sind dies vor allem die Grundfreiheiten der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV) und der Niederlassungsfreiheit der Selbstständigen (Art. 49 AEUV). Eine weitere Grundfreiheit ist die allgemeine Personenfreizügigkeit: Die Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaats haben das Recht, in das Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten einzureisen, sich dort frei

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

zu bewegen und aufzuhalten (Art. 21 AEUV). Diese europäischen „Grundrechte“ werden durch die EU-Freizügigkeitsrichtlinie[973] konkretisiert. Die Bundesrepublik hat das europäische Recht über die Einreise und den Aufenthalt von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen durch das Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizügG/EU) umgesetzt. Im Februar 2016 hat das Bundesministerium des Innern die aktualisierten Allgemeinen Verwaltungsvorschriften dazu (AVV zum FreizügG/EU) veröffentlicht.[974] Seit Inkrafttreten der letzten AVV zum FreizügG/EU hatte es eine Vielzahl von Gesetzesänderungen sowie Entscheidungen nationaler und europäischer Gerichte gegeben. Die Beauftragte begrüßt daher die Neufassung der AVV zum FreizügG/EU.

Eine Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit bestand bis zum 30.06.2015 für kroatische Staatsangehörige. Die Bundesregierung hat nach Ablauf der ersten beiden Jahre der Übergangsphase nach dem Beitritt Kroatiens davon abgesehen, den Zugang zum nationalen Arbeitsmarkt für kroatische Staatsangehörige weiter zu beschränken.[975] Damit gilt in der Bundesrepublik seit dem 01.07.2015 der uneingeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt einheitlich für alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger.

2.1.1 Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU

Noch vor den hohen Flüchtlingszahlen gab es im Zuge der EU-Osterweiterung eine große, europaweit geführte öffentliche Debatte über die Grenzen der Freizügigkeit, die unter den Schlagwörtern Armutszuwanderung und Einwanderung in die nationalen Sozialsysteme geführt wurde.[976] Die Bundesregierung setzte 2014 einen Staatssekretärsausschuss ein, welcher die „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“ in einem Zwischenbericht[977] und einem Abschlussbericht[978] analysierte. Das Gesetz zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften vom

---

[973] Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ABl. L 158 vom 30.04.2004, S. 77 ff.

[974] GMBl 2016 Nr. 5, S. 86 ff.

[975] Vgl. ausführlich zur Möglichkeit der Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit 10. Lagebericht, Kapitel X 1.1, S. 229.

[976] Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel X 1.2, S. 230 ff.

[977] BT-Drs. 18/960.

[978] BT-Drs. 18/2470.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

2. Dezember 2014[979] folgte auf die in den Berichten ausgesprochenen Empfehlungen. Ausweislich der Gesetzesbegründung[980] dienen die Änderungen dem Ziel, Fälle von Rechtsmissbrauch oder Betrug in Bezug auf das Freizügigkeitsrecht, im Bereich von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung[981] sowie bei der Inanspruchnahme von Kindergeld konsequenter zu unterbinden.

In Ergänzung der bisherigen Freizügigkeitsvoraussetzungen bestimmt § 2 Abs. 2 Nr. 1a FreizügG/EU nun, dass Arbeitsuchende generell für die Dauer von sechs Monaten, bei fortlaufender Arbeitsuche und begründeter Aussicht auf Erfolg auch darüber hinaus, freizügigkeitsberechtigt sind.[982] Dies entspricht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH).

Die Regelungen zum Erwerb des Daueraufenthaltsrechts (§ 4a Abs. 1 FreizügG/EU) wurden ebenfalls geändert. Bisher erlangten Unionsbürgerinnen und Unionsbürger nach fünfjährigem ständigem Aufenthalt ein Daueraufenthaltsrecht. Die Voraussetzungen wurden nun um das Kriterium des *rechtmäßigen* Aufenthalts erweitert. Ausweislich der Gesetzesbegründung[983] ist die Änderung eine Klarstellung anlässlich der Rechtsprechung des EuGH in der verbundenen Rechtssache „Ziolkowski und Szeja“.[984]

Eng mit der Regelung zum Erwerb des Daueraufenthaltsrechts verbunden ist die Möglichkeit der Ausländerbehörde, das (Fort-)Bestehen des Freizügigkeitsrechts von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern zu überprüfen. Eine sog. Verlustfeststellung kann die Ausländerbehörde nur innerhalb einer Frist von fünf Jahren seit der Begründung des Aufenthalts treffen. Auch hier wurde das Kriterium des *rechtmäßigen* Aufenthalts in den Gesetzestext eingefügt.

Davor gilt: Während der ersten drei Monate des Aufenthalts ist das Freizügigkeitsrecht an

---

[979] BGBl. I, S. 1922.

[980] Gesetzentwurf der Bundesregierung über ein Gesetz zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften, 22.09.2014, BT-Drs. 18/2581.

[981] Die Änderungen im Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit betreffen insbesondere die Zusammenarbeit der Behörden. Der DGB und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege wiesen darauf hin, dass das eigentliche Problem der Arbeitsausbeutung durch die Änderungen nicht tangiert werde, BT-Ausschussdrucksachen 18(4)164 A und 18(4)164.

[982] Ausführlich zu den Voraussetzungen des Freizügigkeitsrechts siehe 10. Lagebericht, Kapitel X 1.4.1, S. 233.

[983] Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18/2581, S. 16.

[984] EuGH, Urteil vom 21.12.2011, verbundene Rs. C-424/10 und C-425/10. Der EuGH hat dort die Voraussetzungen zum Erwerb des Daueraufenthaltsrechts konkretisiert. Demnach sind bei der Bestimmung des erforderlichen Voraufenthalts von fünf Jahren auch die Aufenthaltszeiten zu berücksichtigen, welche die Person vor dem Beitritt des Heimatlands zur EU zurückgelegt hat. Zudem ist ein Aufenthalt dann rechtmäßig, wenn dieser – nach einer retrospektiven Betrachtung – im Einklang mit den Voraussetzungen nach dem Unionsrecht zurückgelegt wurde.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

keine weiteren Bedingungen geknüpft (§ 2 Abs. 5 FreizügG/EU). Nach Ablauf dieser drei Monate kann die Ausländerbehörde die Glaubhaftmachung des Freizügigkeitsrechts verlangen (§ 5 Abs. 2 FreizügG/EU). Dazu ist grundsätzlich eine Erklärung der Betroffenen ausreichend, dass die Voraussetzungen des Freizügigkeitsrechts erfüllt sind. Sofern keine Zweifel an dieser Erklärung bestehen, ist davon auszugehen, dass ein Freizügigkeitsrecht besteht. Eine weiter gehende Überprüfung darf nur bei Zweifeln an der abgegebenen Erklärung oder aus besonderem Anlass erfolgen. Die Ausländerbehörde kann sodann feststellen, dass die Voraussetzungen des Freizügigkeitsrechts nicht (mehr) vorliegen. Will die Ausländerbehörde diese negative Feststellung treffen, muss sie zuvor eine Einzelfallprüfung durchführen, in der alle Argumente für und gegen das Bestehen des Freizügigkeitsrechts ausführlich gegeneinander abgewogen werden. Eine negative Feststellung hat zur Folge, dass die Unionsbürgerin oder der Unionsbürger ausreisepflichtig werden und der Aufenthalt ggf. zwangsweise beendet werden kann (§ 7 Abs. 1 Satz 1 FreizügG/EU).

Der Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts nach fünfjährigem dauerhaften Aufenthalt in einem anderen Mitgliedsstaat dient der Rechtssicherheit sowie der Integration.[985] In Kombination mit der Anhebung der Voraussetzungen zum Erhalt des Daueraufenthaltsrechts wird dieses Ziel aus Sicht der Beauftragten gefährdet. Der Antrag auf Bescheinigung des Daueraufenthaltsrechts setzt ggf. ein behördliches Überprüfungsverfahren in Gang, welches nun auch die Rechtmäßigkeit der Voraufenthaltszeiten umfassen kann. Dies gilt auch dann, wenn die Ausländerbehörde bislang keine Anhaltspunkte für eine Überprüfung des Freizügigkeitsrechts vorlagen. Eine rückblickende Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts der letzten fünf Jahre ist bis zum Erhalt des Daueraufenthalts nun immer möglich. Daraus ergibt sich theoretisch eine unbefristete Überprüfungsmöglichkeit.

Kontrovers diskutiert wurde zudem die Änderung des § 7 Abs. 2 FreizügG/EU.[986] Neben der bereits existierenden Wiedereinreisesperre beim Verlust des Freizügigkeitsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit (Satz 1) kann die Ausländerbehörde nun im Ermessenswege ein befristetes Verbot der Wiedereinreise aussprechen, wenn über die Erfüllung der Voraussetzungen einer Freizügigkeitsberechtigung getäuscht wurde (Satz 2). In Wiederholungsfällen oder im

[985] Vgl. Erwägungsgrund Nr. 17 der Freizügigkeitsrichtlinie (Richtlinie 2004/38/EG).
[986] Vgl. Dienelt, Ausschussdrucksache 18(4)164 D, Innenausschuss vom 05.10.2014; Thym, a.a.O.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Falle einer erheblichen Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit soll die Ausländerbehörde von diesem Recht Gebrauch machen (Satz 3). Diese Wiedereinreisesperre nach Satz 2 und 3 wird in Fachkreisen mit Blick auf die praktische Bedeutung und die europarechtlichen Vorgaben kritisch gesehen.[987] Unabhängig von der abgestuften Formulierung des § 7 Abs. 2 Satz 2 und 3 FreizügG/EU („kann"/„soll") muss die Ausländerbehörde auch weiterhin in jedem Einzelfall prüfen, ob die Wiedereinreisesperre unter Einbeziehung einer Gefährdungsprognose verhältnismäßig ist. Denn der EuGH hat in der Rechtssache „McCarthy" deutlich gemacht, dass eine Maßnahme der Mitgliedstaaten, die sich auf Art. 35 der Freizügigkeitsrichtlinie beruft, immer eine individuelle Prüfung des Einzelfalls erfordert.[988] Art. 35 der Freizügigkeitsrichtlinie eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bei Rechtsmissbrauch und Betrug die Wiedereinreise zu verweigern. Allerdings schränkt Art. 15 Abs. 1 und 3 der Richtlinie die Einreisesperre auf Fälle ein, in denen die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit bedroht sind.[989] Somit stellt sich die Frage, auf welche Konstellationen die Neuregelung Anwendung finden kann. Ob die Regelung bisher zur Anwendung kam, ist nicht bekannt. Der Tatbestand des § 7 FreizügG/EU ist im Ausländerzentralregister nicht ausdrücklich ausgewiesen und wird statistisch nicht erfasst.[990]

Neu ist auch der Straftatbestand des § 9 Abs. 1 FreizügG/EU. Demnach macht sich strafbar, wer falsche Angaben macht oder benutzt, um sich oder einem Dritten eine Aufenthaltsbescheinigung nach dem FreizügG/EU zu beschaffen, oder eine so beschaffte Urkunde wissentlich zur Täuschung im Rechtsverkehr verwendet. Das Oberlandesgericht (OLG) Bamberg[991] war zuvor zu der Feststellung gelangt, dass dieses Vorgehen von keinem Straftatbestand erfasst sei, folglich also ein straffreies Handeln darstelle. Durch den neu eingefügten Straftatbestand wurde diese Strafbarkeitslücke geschlossen.

---

[987] Der Deutsche Landkreistag hat in seiner gutachterlichen Stellungnahme zum Gesetzentwurf darauf hingewiesen, dass die Regelung nicht zu einer Entlastung der Behörden führe, da die Entscheidung einen doppelten Prüfungs- und Begründungsaufwand beinhalte, siehe Ausschussdrucksache 18(4)164 C, Innenausschuss vom 13.10.2014.

[988] EuGH, Urteil vom 18.12.2014, Rs: C-202/13 (Rs. „McCarthy").

[989] Anderer Ansicht Thym, Ausschussdrucksache 18(4)164 F, Innenausschuss vom 13.10.2014.

[990] Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Luise Amtsberg, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 18/7117 – vom 06.01.2016, BT-Drs. 18/7199.

[991] OLG Bamberg, Urteil vom 19.02.2014, Az.: 3 Ss 6/14.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

2.1.2 Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer

In den vergangenen Jahren ist die Zuwanderung aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach Deutschland kontinuierlich angestiegen. Während im Jahr 2010 noch knapp 244.000 Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zuwanderten, waren es im Jahr 2015 rund 685.000. Einer der Gründe für diesen Anstieg dürfte auch die günstige Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes in den letzten Jahren gewesen sein (siehe hierzu Abschnitt 1.2 zur Entwicklung der Arbeitsmarktlage).

In Anbetracht dieser stark angestiegenen Mobilität nach Deutschland gewinnt die Aufgabe der Information und Beratung an Bedeutung. Denn obwohl das Recht auf Freizügigkeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie ihre Familienangehörigen bereits seit 1968 besteht,[992] erkennt die Beauftragte für EU-Arbeitnehmerinnen und -Arbeitnehmer in der Praxis in allen EU-Mitgliedstaaten Hindernisse beim Zugang zum Arbeitsmarkt.

Die Europäische Kommission hat die Defizite in der Umsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in mehreren Berichten immer wieder dargelegt.[993]

Neben fehlenden Informationen sind Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auch in Deutschland mit Formen direkter und indirekter Diskriminierung konfrontiert. Darüber hinaus kommt es immer wieder zu Fällen, in denen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger um ihren Lohn betrogen werden, sie in ausbeuterischen Mietverhältnissen oder unter unwürdigen Wohnbedingungen leben müssen. Möglich ist das, weil viele Beschäftigte ihre Rechte nicht kennen.

Vor diesem Hintergrund hat der Rat im Jahr 2014 die Richtlinie zur Durchsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit (RL 2014/54/EU) beschlossen.[994] Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, Stellen für die Förderung, Analyse, Überwachung und Unterstützung der Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer der Union und ihrer Familienangehörigen zu

---

[992] Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft; das flankierende koordinierende Sozialrecht ist seit 1972 in Kraft (Verordnung [EWG] Nr. 1408/71 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer und Selbstständigen sowie deren Familienangehöriger).

[993] Vgl. Europäische Kommission: Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010. Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten, Brüssel 2010; Europäische Kommission: Bericht über die Unionsbürgerschaft 2013. Rechte und Zukunft der Bürgerinnen und Bürger der EU, Brüssel 2013.

[994] Richtlinie 2014/54/EU des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 16.04.2014 über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen, ABl. L 128 vom 30.04.2014, S. 8 ff.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

schaffen. Für die Bildung der nationalen Gleichbehandlungsstelle war nach Art. 4 der Richtlinie eine Institution notwendig, die unabhängig Unterstützung leisten, unabhängige Analysen erstellen und unabhängige Berichte veröffentlichen kann. Da die Beauftragte ohnehin die Aufgabe hat, auf die Wahrung der Freizügigkeitsrechte der in Deutschland lebenden Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zu achten (§ 93 Nr. 6 AufenthG) und ihre Unabhängigkeit gesetzlich festgelegt ist (§ 92 Abs. 2 Satz 3 AufenthG), wurde die Gleichbehandlungsstelle durch Organisationserlass des Bundeskanzleramts[995] bei der Beauftragten eingerichtet.

Die Gleichbehandlungsstelle hat zum 21.05.2016 offiziell ihre Arbeit aufgenommen. Um Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die in Deutschland von ihrem Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch machen (Dauerbeschäftigte, Saisonarbeiter, Grenzgänger und Arbeitsuchende), und ihre Familienangehörigen zu unterstützen, bietet die Gleichbehandlungsstelle Informationen und Beratung auf der eigenen Homepage (www.eu-gleichbehandlungsstelle.de) zu folgenden Bereichen an:

- Zugang zu Beschäftigung
- Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen
- Zugang zu sozialen und steuerlichen Vergünstigungen
- Zugang zu beruflicher Bildung
- Zugang zu Wohnraum
- Zugang zu schulischer Bildung und Berufsausbildung
- Zugehörigkeit zu Gewerkschaften und Wählbarkeit zu den Organen der Arbeitnehmervertretungen
- Hilfe durch die Arbeitsagenturen

Perspektivisch sollen die Informationen in mehreren Amtssprachen der Mitgliedstaaten der EU bereitgestellt werden.

Um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten der EU und ihre Familienangehörigen mit Informationen und Beratung zu unterstützen, wird die Gleichbehandlungsstelle sowohl mit deutschen Multiplikatoren (anderen Beratungsstellen, öffentlicher Verwaltung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, Gewerkschaften, Arbeitgebern, Migrantenorganisationen, Wohlfahrtsverbänden und sonstigen nicht staatlichen Organisationen) als auch mit ausländischen Multiplikatoren (insbesondere den vergleichbaren Kontaktstellen in den anderen Mitgliedstaaten der EU sowie den Informations- und Unterstützungsdiensten auf EU-Ebene) zusammenarbeiten. In

[995] GMBl 2016 Nr. 6, S. 118.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

regelmäßigen Abständen wird die Gleichbehandlungsstelle – gemäß Art. 4 Abs. 2 der RL 2014/54/EU – unabhängige Berichte veröffentlichen und unabhängige Erhebungen durchführen bzw. in Auftrag geben.

In Anbetracht der gewachsenen Zuwanderung aus den anderen Mitgliedstaaten der EU wird die Aufgabe der Information und Beratung nur durch eine enge Kooperation der bestehenden Angebote und Strukturen zu bewältigen sein. Das langfristige Ziel der Gleichbehandlungsstelle ist es daher, die zentrale „virtuelle“ erste Anlaufstelle für EU-Arbeitnehmerinnen und -Arbeitnehmer und die zentrale Schnittstelle für Information zwischen den Beratungsstellen und den sonstigen Multiplikatoren, wie z.B. Arbeitsverwaltungen oder Migrantenorganisationen, zu werden.

2.1.3 Zugang zu Sozial- und Familienleistungen

Das unionsrechtliche Diskriminierungsverbot gilt auch beim Zugang zu Sozial- und Familienleistungen. Ausdrückliche Gleichbehandlungsgebote finden sich sowohl in der Koordinierungsverordnung (Art. 4 der EU-Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit [VO (EU) 883/2004]) als auch in der Freizügigkeitsrichtlinie (Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie). Eine Ausnahme dazu besteht für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie ihre Familienangehörigen bezüglich Sozialhilfeleistungen im Sinne der Freizügigkeitsrichtlinie während der ersten drei Monate des Aufenthalts oder während der Zeit des Aufenthalts allein zum Zweck der Arbeitsuche (Art. 24 Abs. 2 Freizügigkeitsrichtlinie).

Leistungen nach SGB II und SGB XII

Die Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums sind im SGB II und im SGB XII geregelt. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende wird erwerbsfähigen Personen gewährt, die hilfebedürftig sind und sich gewöhnlich in der Bundesrepublik aufhalten (§ 7 SGB II). Der Leistungsanspruch ist bei ausländischen Personen, die nicht erwerbstätig sind, während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB II) und wenn ihnen lediglich ein Aufenthaltsrecht zur Arbeitsuche zusteht, ausgeschlossen (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II).[996] Der Anspruch auf Sozialhilfe richtet sich nach § 23 SGB XII. Auch hier ist der Anspruch für Ausländerinnen und Ausländer ausgeschlossen, die eingereist sind, um Sozialhilfe zu erlangen, oder die lediglich ein Aufenthaltsrecht zum Zweck der Arbeitsuche haben (§ 23 Abs. 3 Satz 1 SGB XII). Die

[996] Siehe hierzu auch 10. Lagebericht, S. 235.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Leistungen können aber im Ermessenswege erbracht werden (§ 23 Abs. 1 Satz 3 SGB XII).

Besonderheiten bestehen bei Staatsangehörigen der Vertragsstaaten des Europäischen Fürsorgeabkommens (EFA).[997] Die Bundesregierung hat hinsichtlich der Leistungen nach dem SGB II einen Vorbehalt zum EFA erklärt[998] mit der Folge, dass der dortige Leistungsausschluss auch auf die Staatsangehörigen der EFA-Vertragsstaaten Anwendung findet.[999] Diese haben aber im Falle der Bedürftigkeit einen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt (Art. 1 EFA i.V.m. § 23 Abs. 1 SGB XII), da ein umfassender Vorbehalt für die Leistungen des SGB XII bisher nicht erklärt wurde.

Deutsche Gerichte haben den EuGH im Berichtszeitraum mehrfach im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens zu der Frage angerufen, ob der Ausschluss des § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

In der Rechtssache „Dano“[1000] hat der EuGH entschieden, dass Unionsbürgerinnen und Unionsbürger von Leistungen ausgeschlossen werden dürfen, wenn diese offensichtlich kein Recht zum Aufenthalt aus der Freizügigkeitsrichtlinie geltend machen können.[1001] Der Ausschluss ausländischer Personen ohne ein materielles Recht zum Aufenthalt ist bisher im Ausschlusskatalog des § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II nicht ausdrücklich genannt, wird aber allgemein als davon umfasst anerkannt.

Den generellen Ausschluss von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern, die nur zum Zweck der Arbeitsuche freizügigkeitsberechtigt sind (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II), hat der EuGH in der Rechtssache „Alimanovic“[1002] ebenfalls bestätigt und entschieden, dass Art. 24 Abs. 2 der Freizügigkeitsrichtlinie eine Verweigerung jeglicher Sozialleistungen durch die Mitgliedstaaten zulasse. Geklagt hatten die schwedischen Staatsangehörigen

---

997 Vertragsstaaten des EFA sind Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Portugal, Schweden, Spanien, Türkei, Vereinigtes Königreich.

998 Erklärung vom 15.12.2011, BGBl. 2012 II, S. 144.

999 Vgl. 9. Lagebericht, Kapitel IX 1.5.1, S. 230 f.

1000 EuGH, Urteil vom 11.11.2014, Rs. C-333/13.

1001 In der Sache ging es um eine mittellose, erwerbsfähige Unionsbürgerin und ihren minderjährigen Sohn, die sich seit mehreren Jahren in der Bundesrepublik aufhielten, ohne dass die Mutter in dieser Zeit auch nur Arbeitsuchende war. Offen ist aber weiterhin die Frage, ob Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die sich als Nichterwerbstätige auf ein Freizügigkeitsrecht berufen (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 FreizügG/EU), vom Leistungsausschluss umfasst sind.

1002 EuGH, Urteil vom 15.09.2015, Rs. C-67/14.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Frau Alimanovic und ihre drei in Deutschland geborenen Kinder. Die Mutter und ihre volljährige Tochter waren seit 2011 immer wieder in kürzeren Beschäftigungsverhältnissen tätig. Die beiden minderjährigen Kinder besuchten die Schule. Während der Zeit der Beschäftigung bewilligte das Jobcenter der Familie zunächst Leistungen nach dem SGB II. Nach dem Ende der Beschäftigung stellte es diese Leistungen nach der sechsmonatigen Übergangszeit des § 2 Abs. 3 Satz 2 FreizügG/EU ein. Zur Begründung führte das Jobcenter aus, dass Mutter und Tochter nur noch ein Aufenthaltsrecht zum Zweck der Arbeitsuche zustehe.

Der Generalanwalt hatte im Rahmen einer Hilfserwägung in seinen Schlussanträgen angemerkt, dass die Kläger möglicherweise ein Aufenthaltsrecht aus dem Schulbesuch der Kinder ableiten könnten, und sich damit neben dem Aufenthaltsrecht zum Zweck der Arbeitsuche auf ein sonstiges Aufenthaltsrecht berufen könnten. [1003] Der Leistungsausschluss finde demnach schon dem Wortlaut nach keine Anwendung, da er nur für Personen gelte, „deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zwecke der Arbeitsuche ergibt“.[1004] Der EuGH ist über die Beantwortung der Vorlagefragen nicht hinausgegangen und hat sich zu diesen Ausführungen nicht verhalten.

Schließlich hat der EuGH in der Rechtssache „García-Nieto“[1005] entschieden, dass der Leistungsausschluss für die ersten drei Monate des Aufenthalts den europäischen Vorgaben entspricht.

Im Anschluss an die Entscheidungen des EuGH hatte der 4. Senat des Bundessozialgerichts (BSG) seit dem 03.12.2015 in mehreren Urteilen[1006] darüber zu entscheiden, unter welchen Umständen der Leistungsausschluss des § 7 SGB II für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger mit dem Grundrecht auf Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar ist. Das BSG hat entschieden, dass Personen, die sich in Deutschlandland aufhalten, im Ermessenswege Leistungen gewährt

---

[1003] Schlussanträge des Generalanwalts Melchior Wathelet vom 26.03.2015, Rs. C-67/14.

[1004] Ebd., Rn. 118 ff.: Art. 10 der Verordnung (EU) 492/2011 begründet nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zum Zweck der Ausbildung für Kinder von (ehemaligen) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Dieses Recht entsteht, sobald ein Elternteil Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer ist und die Kinder die Schule besuchen, und bleibt für die gesamte Zeit der Ausbildung unabhängig vom Aufenthaltsgrund der Eltern für die Kinder bestehen. Daraus abgeleitet ergibt sich ein Aufenthaltsrecht des Elternteils, der die elterliche Sorge wahrnimmt.

[1005] EuGH, Urteil vom 25.02.2016, Rs. C-299/14.

[1006] Vgl. statt aller BSG, Urteile vom 03.12.2015, Az.: B 4 AS 43/15 R; B 4 AS 44/15 R; B 4 AS 59/13 R.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

werden können (§ 23 Abs. 1 Satz 3 SGB XII).[1007] Das Ermessen ist nach Auffassung des Gerichts aufgrund der Systematik des Sozialhilferechts und der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums[1008] bei Personen, die sich länger als sechs Monate – und damit nach Auffassung des BSG aufenthaltsrechtlich verfestigt – in Deutschland aufhalten in der Weise reduziert, dass regelmäßig zumindest Hilfe zum Lebensunterhalt in gesetzlicher Höhe zu erbringen ist.[1009]

Anlässlich der Rechtsprechung des BSG hat das Bundeskabinett am 12. Oktober 2016 einen Gesetzentwurf zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen nach dem SGB II und SGB XII beschlossen. [1010] Der Entwurf enthält insbesondere Klarstellungen der Regelungen zu den Leistungsausschlüssen im SGB II und SGB XII vor. Der Ausschluss von Ausländerinnen und Ausländern ohne materielles Aufenthaltsrecht wird nunmehr gesetzlich explizit geregelt. Zudem werden Personen vom Ausschlusskatalog erfasst, die ein Aufenthaltsrecht allein oder neben einem Aufenthaltsrecht zur Arbeitsuche aus Art. 10 VO (EU) Nr. 492/2011[1011] ableiten. Ausgeschlossene ausländische Personen haben im Falle der Hilfebedürftigkeit zur Überwindung einer besonderen Härte einmalig innerhalb von zwei Jahren für einen Zeitraum von bis zu einem Monat einen Anspruch auf Überbrückungsleistungen. In besonderen Härtefällen können auch andere Leistungen

---

[1007] Der Ausschlusstatbestand ist nach der Rspr. des BSG abschließend und greift nicht, wenn neben dem Aufenthaltsrecht zum Zweck der Arbeitsuche ein weiteres Aufenthaltsrecht besteht. Ob die betreffende Person über ein materielles Aufenthaltsrecht verfügt, ist vom Gericht bzw. vom Sozialleistungsträger zu prüfen. In jedem Fall kann aber nur die förmliche Verlustfeststellung durch die Ausländerbehörde ausländerrechtliche Konsequenzen haben. Unterbleibt diese förmliche Verlustfeststellung, obwohl die Voraussetzungen dafür vorliegen, wird die betreffende Person faktisch geduldet. Nimmt der Staat einen solchen Aufenthalt länger als sechs Monate hin, so ist dieser als verfestigt anzusehen, obgleich hierhiermit keine ausländerrechtliche Statusänderung einhergeht. Vgl. BSG, Urteil vom 03.12.2015, Az.: B 4 AS 44/15 R, Rn. 27, 34 u. 45f.

[1008] Das Bundesverfassungsgericht hat 2010 erstmals entschieden, dass das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zusichert, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind (Leitsatz des BVerfG, Urteil vom 09.02.2010, Az.: 1 BvL 1/09). In der Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz hat das Bundesverfassungsgericht dieses Grundrecht weiterentwickelt und verdeutlicht, dass es sich um ein Menschenrecht handelt, das allen Menschen, die sich in der Bundesrepublik aufhalten, gleichermaßen zusteht (Leitsatz des BVerfG, Urteil vom 18.07.2012, Az.: 1 BvL 10/10).

[1009] Vgl. statt aller BSG, Urteil vom 03.12.2015, Az.: B 4 As 44/15 R, Rn. 53 ff.

[1010] Zum aktuellen Gesetzgebungsverfahren siehe http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/772/77237.html (zuletzt abgerufen am 17.11.2016).

[1011] Auf die Ausführungen zur Rechtssache „Alimanovic“ wird verwiesen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

bzw. Leistungen für einen Zeitraum von über einem Monat erbracht werden. Ausländerinnen und Ausländer erhalten – abhängig von ihrer Erwerbsfähigkeit – einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII, wenn sie in Deutschland gemeldet sind und sich seit fünf Jahren gewöhnlich im Inland aufhalten, es sei denn, die Ausländerbehörde hat den Verlust des Freizügigkeitsrechts festgestellt.

Der Sozialleistungsausschluss aufenthaltsberechtigter Kinder von ehemaligen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern unterliegt aus Sicht der Beauftragten europarechtlichen und integrationspolitischen Bedenken. Die zeitliche Beschränkung des Leistungsausschlusses auf fünf Jahre wird seitens der Beauftragten begrüßt.

Kindergeld

Im Zuge des Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften[1012] wurden die Voraussetzungen zum Bezug von Kindergeld neu bestimmt. Die Berechtigung zum Erhalt von Kindergeld setzt seit dem 01.01.2016 die Vorlage einer Steuer-Identifikationsnummer des Kindes voraus. Bei nicht in Deutschland lebenden Kindern ist ein anderer geeigneter Identitätsnachweis vorzulegen.

Ausbildungsförderung nach BAföG und dem SGB III

Im Berichtszeitraum wurde die Ausbildungsförderung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) durch eine Erweiterung des § 8 Abs. 1 Nr. 3 der Rechtsprechung des EuGH angepasst.[1013] Der EuGH hatte entschieden, dass Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die in einem anderen Mitgliedstaat Arbeitnehmer sind und gleichzeitig eine Ausbildung absolvieren, von Ausbildungsförderung und Studienbeihilfen nicht ausgeschlossen werden dürften.[1014] Hintergrund ist, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 24 Absatz 2 der Freizügigkeitsrichtlinie nicht verpflichtet sind, „*anderen Personen als Arbeitnehmern […] vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt Studienhilfen, einschließlich Beihilfen zur Berufsausbildung in Form eines Stipendiums oder Studiendarlehens, zu gewähren.*“ Arbeitnehmer und Daueraufenthaltsberechtigte dürfen dagegen nicht von der Gewährung von Studienbeihilfen ausgeschlossen werden.

Bis zu dieser Entscheidung waren nach deutschem Recht lediglich Kinder von

---

[1012] BGBl. I, S. 1922.

[1013] Fünfundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes vom 23. Dezember 2014, BGBl. 2014 I, S. 2475.

[1014] EuGH, Urteil vom 21.02.2013, Rs. C-46/12 „L.N.“

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

freizügigkeitsberechtigten Arbeitnehmern oder Selbstständigen und daueraufenthaltsberechtigte Unionsbürger anspruchsberechtigt sowie Studierende, die vorher Arbeitnehmer gewesen waren, wenn Arbeit und Ausbildung in einem inhaltlichen Zusammenhang standen (§ 8 Abs. 1 Nr. 3, 2 und 4 BAföG).

Die Anpassung für das BAföG, also die Ausbildungsförderung für Studium und schulische Ausbildungen erfolgte dahingehend, dass BAföG erhält, wer - parallel zur Ausbildung - als Arbeitnehmer oder Selbstständiger freizügigkeitsberechtigt ist. Nur zu dieser Fallgestaltung hat sich der EuGH geäußert. Unionsbürger, die nach Deutschland kommen um zu studieren oder eine schulische Ausbildung zu machen, erhalten weiterhin kein BAföG, wenn sie keinen anderen Aufenthaltsgrund haben. Ein eigenes Daueraufenthaltsrecht oder ein abgeleitetes Freizügigkeitsrecht als Kind eines freizügigkeitsberechtigten Arbeitnehmers oder Selbständigen ist grundsätzlich auch Voraussetzung für die Ausbildungsförderung nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) III, also für betriebliche Ausbildungen sowie für den Erwerb höherwertiger Ausbildungsabschlüsse im dualen System wie z.B. Meisterin oder Techniker nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG). Der EuGH hat diese Rechtslage nicht beanstandet.

Damit wurde aus Sicht der Beauftragten in beiden Gesetzen ein Wortlaut beibehalten bzw. eingeführt, der hinsichtlich der Ausbildungsförderung nach dem SGB III aus Sicht der Beauftragten hinterfragt werden kann. Auszubildende im dualen System erfüllen nach ihrer Auffassung alle Kriterien, die der EuGH für das Vorliegen der Arbeitnehmereigenschaft aufgestellt hat.[1015]

Soweit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine berufsbegleitende Aufstiegsfortbildung durchlaufen, liegt ihre Arbeitnehmereigenschaft ohnehin auf der Hand. Aus Sicht der Beauftragten müssten Unionsbürgerinnen und Unionsbürger daher in die Ausbildungsförderung nach den genannten Gesetzen einbezogen werden, wenn die übrigen Voraussetzungen dafür vorliegen. Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern stehen als Auszubildende im dualen System aber auch so nicht ohne Förderung da. Aufgrund der Änderungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch durch das Neunte Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und weiterer Gesetze können Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auch in einer Ausbildung im dualen System unter den gleichen Voraussetzungen wie deutsche Staatsbürger ergänzend Arbeitslosengeld II beziehen.

[1015] EuGH, Urteil vom 17.12.2010, Rs. C-188/00 „Kurz“.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

2.1.4 Ausblick

Die Diskussion über die Grenzen der Freizügigkeit ist weiterhin aktuell. Dabei ist in Deutschland wie auch in anderen Mitgliedstaaten zu beobachten, dass versucht wird, die Grenzen weniger über aufenthaltsrechtliche Bestimmungen, sondern mehr durch das staatliche Leistungssystem zu definieren.“[1016]

Das von der britischen Regierung am 23.06.2016 abgehaltene Referendum über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU hat diese Situation besonders deutlich gemacht. Im Vorfeld (Februar 2016) hatten die Staats- und Regierungschefs der EU Vereinbarungen getroffen, die im Falle des Verbleibens des Vereinigten Königreichs in der EU gelten sollten.[1017] Unter anderem sollte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Koordinierungsverordnung (VO [EG] Nr. 883/2004) zur Anpassung der Leistungen an Kinder, die in einem anderen Mitgliedstaat leben, vorlegen.[1018] Diese Idee der Einschränkungen ist auch in der Bundesrepublik nicht neu. Schon 2014 beriet der Staatssekretärsausschuss darüber, die Höhe des Kindergelds an den Lebenshaltungskosten am Wohnsitz des Kindes auszurichten.[1019] Von diesem Vorhaben wurde abgesehen, da die Koordinierungsverordnung in der derzeitigen Fassung keine Ausnahme vom Gleichstellungsgebot zulässt.

2.2 Assoziationsrecht EWG/Türkei

Das Aufenthaltsrecht von assoziationsberechtigten (erwerbstätigen) türkischen Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen wurde in den vergangenen Jahren durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) weitgehend an die Rechtsstellung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern angeglichen. Diese Tendenz in der Rechtsprechung zur Stärkung der Rechtsposition türkischer Staatsangehöriger hat sich im Berichtszeitraum insbesondere vor dem Hintergrund der Frage der Reichweite des europarechtlichen Verschlechterungsverbots (Anwendung der sog. Stand-still-Klauseln) verändert. Aufgeworfen wurde diese wichtige Rechtsfrage konkret, nachdem der EuGH im

---

[1016] Auch die Rechtsprechung des EuGH lässt seit der Entscheidung in der Rechtssache „Brey“ eine Tendenz erkennen, das Recht auf Freizügigkeit eng auszulegen, wenn durch die Ausübung des Rechts ein Zugang zu den nationalen Sozialleistungssystemen geschaffen wird.

[1017] Schlussfolgerungen des Europäischen Rates auf der Tagung vom 18./19.02.2016, EUCO 1/16.

[1018] Ebd., Anlage V.

[1019] Schlussbericht des Staatssekretärsausschusses, a.a.O., S. 39 ff.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Juli 2014 in der Rechtssache „Dogan“ entschieden hatte, dass das Spracherfordernis beim Ehegattennachzug zu assoziationsberechtigten türkischen Staatsangehörigen in damaliger Ausgestaltung gegen die Stand-still-Klausel des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen EWG-Türkei verstoße. Zwingende Gründe des Allgemeininteresses können danach jedoch die Stand-still-Wirkung einschränken und dazu führen, dass Assoziationsberechtigte gegenüber früherer Rechtslage neu geschaffenen Beschränkungen unterfallen.[1020]

2.2.1 Verschlechterungsverbot – Zulässigkeit neuer Beschränkungen

Das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Türkei wurde 1963 mit dem Ziel geschlossen, die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auszubauen und so den Beitritt der Türkei zur Gemeinschaft zu erleichtern. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH verbieten sowohl die in Art. 13 ARB 1/80 als auch die in Art. 41 des Zusatzprotokolls enthaltenen Stand-still-Klauseln allgemein die Einführung neuer Beschränkungen.[1021] Immer wieder hatte der EuGH Verstöße gegen das Verschlechterungsverbot gerügt.[1022] Dies betrifft beispielsweise:

- die Einführung einer Visumspflicht[1023]
- die Einführung einer unverhältnismäßig hohen Gebühr für die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung[1024]
- die Verschärfung der Regeln für die Aufenthaltsgenehmigung[1025]
- die Einführung eines Sprachtests als Vorbedingung für die Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung der Ehefrau[1026].

Die Stillhalteverpflichtung verbietet nach der Rechtsprechung des EuGH nicht nur die Schlechterstellung hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt, sondern auch solche, die Aufenthaltsrechte als Voraussetzungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt einschränken.

[1020] Vgl. EuGH, Urteil vom 10.07.2014, Rs. C-138/13 (Dogan). Vgl. auch Kapitel III.3.1.1.1.
[1021] Vgl. EuGH, Urteil vom 12.04.2016, Rs. C-561/14 (Genc), Rn. 33 m.w.N.
[1022] Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel X 2.1, S. 238 ff.
[1023] Vgl. EuGH, Urteil vom 19.02.2009, Rs. C-228/06 (Soysal).
[1024] Vgl. EuGH, Urteil vom 17.09.2009. Rs. C-242/06 (Sahin).
[1025] Vgl. EuGH, Urteil vom 09.12.2010, Rs. C-300/09 und C-301/09 (Toprak und Oguz).
[1026] Vgl. EuGH, Urteil vom 10.07.2014, Rs. C-138/13 (Dogan).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Dies gilt mithin auch für Rechte von Familienangehörigen Assoziationsberechtigter.

Mit seiner neueren Rechtsprechung hat der EuGH unter engen Voraussetzungen nunmehr Einschränkungen dieses Grundsatzes formuliert: „Eine solche Beschränkung, mit der bezweckt oder bewirkt wird, die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Inland durch einen türkischen Staatsangehörigen strengeren Voraussetzungen zu unterwerfen, als sie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beschlusses Nr. 1/80 galten, ist verboten, sofern sie nicht zu den in Art. 14 dieses Beschlusses aufgeführten Beschränkungen gehört oder durch einen *zwingenden Grund des Allgemeininteresses* gerechtfertigt ist und geeignet ist, die Erreichung des angestrebten legitimen Zieles zu erreichen, und nicht über das zu dessen Erreichung Erforderliche hinausgeht.“[1027] Entsprechende Beschränkungen für Assoziationsberechtigte sind also grundsätzlich möglich, sie dürfen allerdings nicht unverhältnismäßig sein.

In seiner Entscheidung in der Rechtssache „Genc“ vom April 2016 hat sich der EuGH dann mit der Frage auseinandergesetzt, ob das Ziel, eine erfolgreiche Integration zu erreichen, einen solchen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen kann.[1028] Er hat dabei die Bedeutung herausgestellt, die Integrationsmaßnahmen im Unionsrecht beigemessen wird, und nicht ausgeschlossen, dass das Ziel einer erfolgreichen Integration von Drittstaatsangehörigen einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen kann.[1029] Er hat sich letztlich jedoch nicht festgelegt und stattdessen die betroffene dänische Regelung als nicht verhältnismäßig und damit für nicht vereinbar mit dem Assoziationsrecht EWG/Türkei erklärt. Dies könnte insoweit richtungsweisend auch für die noch anhängigen Fragen sein. Selbst wenn allgemeine einzelstaatliche Ziele wie die Migrationssteuerung und die Integrationsförderung großzügig als zwingende Gründe des Allgemeininteresses angesehen werden, stellt die erforderliche

---

[1027] Vgl. EuGH, Urteil vom 07.11.2013, Rs. C-225/12 (Demir), Rn. 40, sowie Urteil vom 10.07.2014, Rs. C-138/13 (Dogan), Rn. 37.

[1028] Vgl. EuGH, Urteil vom 12.04.2016, Rs. C-561/14. Der Entscheidung lag ein Kindernachzugsfall in Dänemark zugrunde, wo mit der Einführung neuer Integrationsregelungen neue Beschränkungen für Assoziationsberechtigte im Fall eines verspäteten Nachzugsantrags eingeführt worden waren. Im konkreten Fall wurde für den Nachzug eine hinreichende Verbindung zu Dänemark vorausgesetzt, damit die Grundlage für eine erfolgreiche Integration gegeben sei. Die besonderen Integrationsvoraussetzungen für die Familienzusammenführung müssen nach dem dänischen Aufenthaltsgesetz nur dann erbracht werden, wenn der Antrag nach einer Frist von zwei Jahren ab dem Zeitpunkt gestellt wird, zu dem der Elternteil, zu dem der Zuzug erfolgen soll, eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltserlaubnis mit der Möglichkeit zum Daueraufenthalt erhalten hat. Vgl. ebd., Rn. 10.

[1029] Vgl. ebd., Rn. 55.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Verhältnismäßigkeitsprüfung enge Grenzen für gerechtfertigte (neue) Beschränkungen auf.[1030]

Vor diesem Hintergrund vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Sprachnachweispflicht des § 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG weiterhin auf assoziationsberechtigte türkische Staatsangehörige Anwendung finden kann.[1031] Begründet wird dies mit den vom nationalen Gesetzgeber verfolgten Zielen der Verhinderung von Zwangsverheiratungen und der Förderung der Integration. Ob die vom nationalen Gesetzgeber auch an anderer Stelle im Ausländerrecht verfolgten migrations- bzw. integrationspolitischen Ziele den Anforderungen des EuGH tatsächlich gerecht werden, bleibt bislang allerdings weiter offen. So gibt es etwa keine Belege oder Hinweise dafür, dass Sprachtests im Ausland überhaupt zur Bekämpfung von Zwangsverheiratungen beitragen können.

Die Reichweite der neueren EuGH-Rechtsprechung im Hinblick auf die Fortentwicklung der Stand-still-Klausel wird auch in der Fachöffentlichkeit unterschiedlich bewertet und diskutiert.[1032] Letztlich bedarf es einer Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe durch den EuGH, um die Reichweite der Ausnahmetatbestände konkret zu bestimmen. So hatte das Bundesverwaltungsgericht – ohne die Frage dem EuGH vorzulegen – zur Rechtmäßigkeit der Aufhebung der Befreiung von der Aufenthaltserlaubnispflicht für unter 16-Jährige festgestellt, dass dies zwar eine neue Beschränkung darstelle, diese jedoch durch die damit beabsichtigte effektive Zuwanderungskontrolle als zwingender Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sei.[1033] In einer ähnlichen Fallkonstellation ist die Frage, ob eine wirksame Steuerung der Migrationsströme nach europarechtlichen Maßstäben als zwingender Grund des Allgemeininteresses angesehen werden kann,

---

[1030] So hat der EuGH in der Rechtssache „Genc“ bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit insbesondere auf die persönliche Situation des Kindes bzw. des betreffenden Familienangehörigen abgestellt.

[1031] Eine allgemeine Härtefallregelung zum grundsätzlichen Sprachnachweiserfordernis wurde mit § 30 Abs. 1 Nr. 6 AufenthG mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung zum 01.08.2015 eingeführt. Vgl. 3.1.1.2.

[1032] Vgl. u.a. Gutmann: Rollback im Standstill. In: Barwig, Klaus / Beichel-Benedetti, Stephan / Brinkmann, Gisbert (Hrsg.): Gerechtigkeit in der Migrationsgesellschaft, Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2015, 1. Auflage, Baden-Baden, 2016, S. 131–146; Thym: Sprachkenntnisse und Ehegattennachzug: Bewegung beim Stillstand für türkische Staatsangehörige. In: ZAR 2014, S. 301; Groenendijk, Kees: Standstill und Sprachprüfung. In: InfAuslR 2014, S. 410-412.

[1033] Vgl. BVerwG, Urteil vom 06.11.2014, Az.: 1 C 4/14, sowie zur Ausgangsfrage auch 10. Lagebericht, Kapitel X 2.1, S. 240.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

zwischenzeitlich aber auch dem EuGH zur Klärung vorgelegt worden.[1034]

2.2.2 Daueraufenthaltsrechte und Verlust des assoziationsrechtlichen Aufenthaltsrechts

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Berichtszeitraum entschieden, dass die – gegenüber früherer Rechtslage verschärften – Voraussetzungen zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nicht gegen das assoziationsrechtliche Verschlechterungsverbot verstoßen, wenn bereits ein Daueraufenthaltsrecht nach dem Assoziationsrecht erworben wurde.[1035]

Der Entscheidung zugrunde lag der Fall einer jungen Mutter, die nach Erfüllung der erforderlichen Voraufenthaltszeit eine Niederlassungserlaubnis beantragte. Zum Zeitpunkt der Antragstellung besaß sie aber nur einfache Deutschkenntnisse (Niveau A1-GER). Voraussetzung für die Niederlassungserlaubnis sind hingegen ausreichende Deutschsprachkenntnis (Niveau B1-GER). Die Antragstellerin machte geltend, dass die seit 01.01.2005 erhöhten Anforderungen an die Niederlassungserlaubnis gegen die sog. Stillhalteklausel verstoße und sie bei Gelten der alten Rechtslage Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis habe.

Der Anwendung der Stillhalteklausel steht nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts aber entgegen, dass die nachträgliche Verschärfung der Voraussetzungen für die aufenthaltsrechtliche Verfestigung ohne Auswirkungen auf den unbeschränkten Arbeitsmarktzugang türkischer Staatsangehöriger bleibt, die – wie im Fall der Betroffenen – bereits über ein assoziationsrechtliches Daueraufenthaltsrecht verfügen.[1036]

[1034] Vgl. VG Darmstadt, Beschluss vom 01.12.2015, Az.: 5 K 1261/15.DA. Beim EuGH anhängig unter C-652/15 Tekdemir. Die Vorlagefragen betreffen wiederum den Fall der Nichtbefreiung von der Aufenthaltserlaubnispflicht für unter 16-Jährige. Konkret hält das Verwaltungsgericht es für klärungsbedürftig, ob eine wirksame Steuerung der Migrationsströme – wovon das Bundesverwaltungsgericht ausgegangen ist – nach europarechtlichen Maßstäben als zwingender Grund des Allgemeininteresses angesehen werden kann und falls ja, welche qualitativen Anforderungen an einen „zwingenden Grund des Allgemeininteresses“ in Bezug auf das Ziel einer wirksamen Steuerung der Migrationsströme zu stellen seien.

[1035] Vgl. BVerwG, Urteil vom 28.04.2015, Az.: 1 C 21.14.

[1036] Ein über Art. 6 oder 7 ARB 1/80 entstandenes Daueraufenthaltsrecht können türkische Staatsangehörige durch eine (deklaratorische) Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Abs. 5 AufenthG, die dieses Daueraufenthaltsrecht auch explizit benennen muss, nachweisen. Vgl. auch 10. Lagebericht, Kapitel X 2.2, S. 240/241. Das assoziationsrechtliche Daueraufenthaltsrecht vermittelt auch zeitlich einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist angesichts des vergleichbaren Rechtsstatus des assoziationsrechtlichen Daueraufenthaltsrechts mit der nationalen Niederlassungserlaubnis folgerichtig und nachvollziehbar. Der anhängige Fall verdeutlicht aus Sicht der Beauftragten allerdings erneut, dass die Bedeutung und die Reichweite des Assoziationsrechts vielen berechtigten türkischen Staatsangehörigen nicht hinreichend bekannt sein dürften. Die Beauftragte geht davon aus, dass eine große Zahl türkischer Staatsangehöriger keine Kenntnis davon hat, dass sie – neben der nationalen befristeten Aufenthaltserlaubnis – auch eine vom Aufenthaltsgesetz unabhängige Rechtsstellung und bei Erfüllung der Voraussetzungen über ein darauf gestütztes Daueraufenthaltsrecht verfügen.[1037]

Eine weitere das Assoziationsrecht betreffende Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht zum Verlust eines solches Aufenthaltsrechts nach längerem Auslandsaufenthalt getroffen.[1038] Betroffen war ein türkischer Staatsangehöriger, der seit über 25 Jahren in Deutschland lebte und ein Daueraufenthaltsrecht besaß. Aufgrund eines erfolglosen Visumsantrags seiner Ehefrau und seines Kindes, die den Nachzug nach Deutschland begehrten, reiste der Ehemann und Vater in die Türkei aus, um mit seiner Familie zusammenleben zu können. Nach erneuter Einreise nach etwa 18-monatigem Auslandsaufenthalt stellte die Ausländerbehörde den Verlust des assoziationsrechtlichen Aufenthaltsrechts fest. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit seiner Entscheidung den Verlust des Aufenthaltsrechts bestätigt. Nach der Rechtsprechung des EuGH können die aus Art. 6 oder 7 ARB 1/80 erwachsenen Rechte nur unter den Voraussetzungen beschränkt werden, dass eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit durch das tatsächliche Verhalten des Betroffenen gegeben ist oder wenn der Betroffene den Mitgliedstaat für einen nicht unerheblichen Zeitraum ohne berechtigte Gründe verlassen hat. Letzteres hat das Bundesverwaltungsgericht für den verhandelten Fall bejaht. Die Rechtsfrage ist beispielsweise relevant für assoziationsberechtigte Rentnerinnen und Rentner, die sich häufiger oder längerfristig, z.B. zu Verwandtenbesuchen, im Ausland aufhalten.

Die europarechtlich zu beantwortende Frage, ob der Zeitraum des Auslandsaufenthalts nicht unerheblich war, hat das Bundesverwaltungsgericht unter Bezugnahme auf die sog. Daueraufenthaltsrichtlinie (Richtlinie 2003/109/EG), die die Rechtsstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger betrifft, entschieden. Danach ist ein Drittstaatsangehöriger nicht mehr berechtigt, die Rechtsstellung eines langfristig

[1037] Vgl. auch Kapitel III 3.2 (Aufenthaltsrechtliche Verfestigung).

[1038] Vgl. BVerwG, Urteil vom 25.03.2015, Az.: 1 C 19.14.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Aufenthaltsberechtigten zu behalten, wenn er sich während eines Zeitraums von zwölf aufeinanderfolgenden Monaten nicht mehr im Gemeinschaftsgebiet aufgehalten hat. Diese Richtlinie sei zwar nicht entsprechend anzuwenden und als abschließende Regelung zur Konkretisierung des maßgeblichen Erlöschensgrunds aus Sicht des Gerichts ungeeignet.[1039] Das Bundesverwaltungsgericht hat sich damit dennoch auf den für die Betroffenen ungünstigeren unionsrechtlichen Bezugsrahmen festgelegt.[1040] Eine ebenfalls denkbare eng am Unionsrecht orientierte Auslegung unter Rückgriff auf die Unionsbürgerrichtlinie würde in den Fallkonstellationen eine bessere Rechtsposition vermitteln. Für daueraufenthaltsberechtigte Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie für ihre drittstaatsangehörigen Familienangehörigen gilt nämlich eine Mindestfrist von zwei Jahren für den Verlust ihres Aufenthaltsrechts.[1041] Insofern wäre aus Sicht der Beauftragten ein Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH naheliegend gewesen.

3 Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen

3.1 Familienzusammenführung

Die Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen war im Berichtzeitraum aufgrund ergangener Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zum Sprachnachweis beim Ehegattennachzug, wegen der Aufhebung des Nachweises der Lebensunterhaltssicherung beim Nachzug zum subsidiär Schutzberechtigten sowie mit Blick auf bestehende Probleme bei der Verwirklichung des Nachzugs zu in Deutschland anerkannten Schutzberechtigten aus Syrien von besonderer Bedeutung. Nachfolgend werden hierzu relevante Rechtsentwicklungen sowie Verwaltungspraxis bzw. ergriffenen Maßnahmen dargestellt.

[1039] Vgl. ebd., Rn. 21.

[1040] Das Bundesverwaltungsgericht zieht hierfür die neuere Rechtsprechung des EuGH zu Art. 14 Abs. 1 ARB 1/80 heran, die zur Bestimmung des Abschiebungsschutzes bei assoziationsberechtigten türkischen Staatsangehörigen nicht auf die Freizügigkeitsrichtlinie, sondern auf die Daueraufenthaltsrichtlinie als maßgeblichen unionsrechtlichen Bezugsrahmen verweist. Vgl. EuGH, Urteil vom 08.12.2011, Rs. C-371/08 (Ziebell).

[1041] Vgl. Art. 16 Abs. 4 Freizügigkeitsrichtlinie.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.1.1 Nachweis einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache beim Ehegattennachzug

Seit ihrer Einführung im Jahr 2007 ist die Voraussetzung des Nachweises einfacher Deutschsprachkenntnisse für den Ehegattennachzug (§§ 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 28 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG) umstritten. Seiher stellt sich die Frage, ob es verfassungsrechtlich und unionsrechtlich rechtmäßig sein kann, einem Ehegatten vor der Einreise den Nachweis über Deutschkenntnisse abzuverlangen. Das Bundesverwaltungsgericht hatte bereits im Jahr 2012 entschieden, dass der Sprachnachweis beim Ehegattennachzug zu Deutschen nicht verlangt werden kann, wenn die Erlangung unzumutbar ist.[1042] Dies war ein erster Schritt hin zu mehr Einzelfallgerechtigkeit. Bei der Prüfung der Zumutbarkeit wurden vom Auswärtigen Amt allerdings seitdem hohe Maßstäbe gesetzt. Das führt z.B. dazu, dass von den Nachziehenden oftmals Bemühungen zur Erlangung von Deutschsprachkenntnissen verlangt werden, auch wenn absehbar ist, dass – aufgrund der persönlichen Situation oder aufgrund der Gegebenheiten vor Ort – das erforderliche Sprachniveau auch nach einem Jahr Sprachunterricht im Ausland nicht erreicht bzw. nachgewiesen werden kann.

3.1.1.1 Grundsatzentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs

Zur europarechtlichen Vereinbarkeit der nationalen Regelung des Sprachnachweises beim Ehegattennachzug hatte der EuGH erstmals im Juli 2014 in der Rechtssache „Dogan“ entschieden, dass die bestehende deutsche Regelung nicht auf Nachzüge zu (assoziationsberechtigten) türkischen Ehegatten angewendet werden darf, soweit sie gegen das assoziationsrechtliche Verschlechterungsverbot verstößt.[1043] Nach dieser Entscheidung wurden die Auslandsvertretungen im Erlasswege angewiesen, bei Anträgen auf Erteilung von Visa zum Ehegattennachzug zu assoziationsberechtigten türkischen

---

[1042] Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel XI.2.1.1, S. 245 f.

[1043] Dass das Nachweiserfordernis eine nachträgliche Rechtsverschärfung im Sinne der assoziationsrechtlichen Stillhalteklausel ist, war nicht umstritten, das Urteil daher keine überraschende Entscheidung. Der EuGH hatte jedoch weiter ausgeführt, dass eine neue Beschränkung dann gerechtfertigt sein könne, wenn zwingende Gründe des Allgemeininteresses vorlägen. Eine entsprechende assoziationsrechtliche Beschränkung dürfe gleichwohl nicht unverhältnismäßig sein. In der Annahme, die allgemeine Integrationsförderung und auch die Bekämpfung von Zwangsverheiratungen seien zwingende Gründe des Allgemeininteresses, war die Frage, welche gesetzlichen Änderungen notwendig sind, Gegenstand eines längeren Abstimmungsprozesses innerhalb der Bundesregierung. Vgl. Kapitel III.2.2. sowie auch 10. Lagebericht, Kapitel XI.2.1.2, S. 246 f.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Staatsangehörigen grundsätzlich weiter das Vorliegen eines Sprachnachweises zu prüfen und zugleich aber auch etwaige Härtefallgesichtspunkte zu berücksichtigen. Die Anwendung der Härtefallprüfung sollte in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Ehegattennachzug zu Deutschen erfolgen.[1044] Ein Härtefall ist demnach dann gegeben, wenn es dem ausländischen Ehegatten auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalls nicht möglich oder nicht zugemutet werden kann, vor der Einreise Bemühungen zum Erwerb einfacher deutscher Sprachkenntnisse zu unternehmen, oder es ihm trotz ernsthafter Bemühungen von einem Jahr Dauer nicht gelungen ist, das erforderliche Sprachniveau zu erreichen.[1045] Die Europäische Kommission hatte parallel dazu bereits ein Vertragsverletzungsverfahren wegen der fehlenden (gesetzlichen) Umsetzung der „Dogan"-Entscheidung gegen Deutschland eingeleitet, welches noch nicht abgeschlossen ist.[1046] Die EU-Kommission hatte stets betont, dass für eine Umsetzung der EuGH-Entscheidung eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) erforderlich sei. Diese Auffassung hatte auch das Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg vertreten.[1047]

Eine Grundsatzentscheidung zur Frage, ob Mitgliedstaaten den Ehegattennachzug von einer Sprachprüfung abhängig machen können, hat der EuGH im Juli 2015 in der Rechtssache „K. und A." getroffen.[1048] Der Entscheidung lagen zwei Nachzugsfälle in den Niederlanden zugrunde. In beiden Fällen wurden psychische bzw. körperliche Leiden geltend gemacht, um von der Integrationsprüfung (Sprachtest sowie Test über die Kenntnisse der Gesellschaft) befreit zu werden.[1049]

[1044] Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 04.09.2012, Az.: 10 C 12.12. Die Härtefallregelung wurde zu einem späteren Zeitpunkt in § 30 Abs. 1 Nr. 6 AufenthG normiert. Vgl. Kapitel III.3.1.1.2.

[1045] Die Prüfung erfolgt in einer Gesamtschau unter Berücksichtigung aller Umstände, bei der auch dann von einer Unzumutbarkeit ausgegangen werden kann, wenn die einzelnen Faktoren, bei isolierter Betrachtung, Bemühungen zum Spracherwerb noch zumutbar erscheinen lassen.

[1046] EU-Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2015/4005 gegen die Bundesrepublik Deutschland. Vgl. auch 10. Lagebericht, Kapitel XI.2.1.2, S. 246 f.

[1047] Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 30.01.2015, Az.: 7 B 22.14.

[1048] Vgl. EuGH, Urteil vom 09.07.2015, EuGH, C-153/14.

[1049] Vgl. ebd. sowie Pressemitteilung Nr. 78/15 des EuGH vom 09.07.2015: In den Niederlanden setzt nach den dort geltenden Rechtsvorschriften das Recht auf Familienzusammenführung das Bestehen einer Integrationsprüfung voraus. Diese Prüfung umfasst den Bereich „Gesprochenes Niederländisch", den Bereich „Kenntnisse der niederländischen Gesellschaft" und den Bereich „Lese- und Schreibkundigkeit sowie Leseverstehen". Die Prüfung wird in der Botschaft oder einem Generalkonsulat im Land der Herkunft oder des ständigen Aufenthalts des Familienangehörigen der/des Zusammenführenden abgelegt und wird über ein Telefon abgenommen, das direkt mit einem sprechenden Computer verbunden ist. Ausnahmen sind vorgesehen für Antragstellende, die aufgrund einer geistigen oder körperlichen Behinderung dauerhaft nicht in der Lage sind, die Prüfung abzulegen, oder in Fällen, in denen die Ablehnung zu einer schwerwiegenden Unbilligkeit führen könnte.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Im Wesentlichen traf der EuGH in der Rechtssache zwei Entscheidungen. Er hat erstens entschieden, dass die Mitgliedstaaten beim Familiennachzug vor der Einreise Integrationsmaßnahmen verlangen können, wenn sie die Integration der nachziehenden Familienangehörigen erleichtern. Dies trifft auf einen Sprachkurs, bei dem Grundkenntnisse erworben werden, sowie auf den Erwerb von Kenntnissen der Gesellschaft zu. Zweitens hat er auch das Erfordernis, eine (Sprach-)Prüfung im Ausland abzulegen, als mit der Richtlinie 2003/86/EG vereinbar erklärt, wenn es das Ziel der Familienzusammenführung nicht dauerhaft beeinträchtigt. Um eine dauerhafte Beeinträchtigung zu verhindern, sei zumindest eine Härtefallregelung erforderlich. Der Nachzug darf grundsätzlich nicht automatisch ausgeschlossen werden bei Nichtbestehen einer erforderlichen Sprachprüfung, wenn die Bereitschaft und dafür unternommene Anstrengungen nachgewiesen werden. Ob eine Sprachprüfung verhältnismäßig ist und nicht das Ziel der Familienzusammenführung beeinträchtigt, ist im Einzelfall zu entscheiden. Konkret führt der EuGH aus, dass, sofern besondere individuelle Umstände wie Alter, Bildungsniveau, finanzielle Lage oder Gesundheitszustand dazu führen, dass Antragstellende nicht in der Lage sind, eine Prüfung abzulegen oder zu bestehen, sie vom Erfordernis einer (Sprach-)Prüfung zu befreien sind.[1050] Darüber hinaus wird in der Entscheidung ausdrücklich darauf hingewiesen, dass auch allein die Höhe der anfallenden Kosten für Spracherwerb und Prüfung entscheidend dafür sein kann, dass die Familienzusammenführung unter Umständen unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird. Dabei sind auch die Kosten für die Reise zum Prüfungsort zu berücksichtigen.[1051] Von besonderer Bedeutung dürfte dieser Punkt vor allem für viele Migrantinnen und Migranten sein, die über wenig Einkommen verfügen und/oder in Regionen leben, die weit entfernt von Sprachkursen und Testangeboten sind.

Die Entscheidung des EuGH zur Vereinbarkeit des Sprachnachweises vor Einreise mit der Familienzusammenführungsrichtlinie war mit Spannung erwartet worden. Im Ergebnis bestätigt der EuGH die grundsätzliche Zulässigkeit von Sprach- bzw. Integrationstests bereits vor Einreise. Die Entscheidung zeigt aber auch, dass die seit 2007 geltende deutsche gesetzliche Regelung zum Spracherfordernis (§ 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG) ohne Härtefallregelung unvereinbar mit EU-Recht war.

[1050] Vgl. EuGH, Urteil vom 09.07.2015, EuGH, C-153/14, Rn. 58.

[1051] Vgl. ebd., Rn. 64 ff.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.1.1.2 Gesetzliche Härtefallregelung

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung zum 01.08.2015 wurde in das Aufenthaltsgesetz eine allgemeine Härtefallregelung zur Sprachnachweisvoraussetzung beim Ehegattennachzug aufgenommen. Demnach ist ein Nachweis einfacher Sprachkenntnisse nicht erforderlich, wenn „es dem Ehegatten auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalles nicht möglich oder nicht zumutbar ist, vor der Einreise Bemühungen zum Erwerb einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache zu unternehmen“ (§ 30 Abs. 1 Satz 3 Nr. 6 AufenthG).

Der Bundesgesetzgeber hält damit weiter am Spracherfordernis fest und nimmt nur die aus seiner Sicht zwingenden Änderungen in Folge der europarechtlichen Rechtsprechung vor. Der Bundesrat war mit seiner Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren hingegen für eine vollständige Abschaffung des Sprachnachweises beim Ehegattennachzug eingetreten, weil es bereits aus integrationspolitischen Gründen sinnvoller sei, die deutsche Sprache im Inland – also dort, wo sie im Alltagsleben verwendet wird – zu erlernen.[1052] Hinzu kommt, dass auch nach Ansicht des Bundesrats das Erfordernis einfacher Sprachkenntnisse vor der Einreise nicht geeignet sei, den ursprünglichen Gesetzeszweck, nämlich die Verhinderung von Zwangsverheiratungen, zu erfüllen, denn hierfür gebe es keinen belegbaren Kausalzusammenhang. Diesen – seit Einführung der Regelung von vielen Fachverbänden und -anwälten vertretenen – Argumenten ist der Bundestag allerdings nicht gefolgt.

Die Beauftragte hat sich für eine möglichst weitgehende Härtefallregelung ausgesprochen, die zumindest die vom EuGH vorgenommenen Wertungen vollständig berücksichtigt. Die Grundsatzentscheidung des EuGH zur Familiennachzugsrichtlinie in der Rechtssache „K. und A.“ ist erst kurz vor Inkrafttreten der Gesetzesänderung ergangen und nur allgemein in die Gesetzesbegründung eingegangen, ohne sie explizit zu erwähnen.[1053] Damit wurde im Wesentlichen die bis dahin auf einer Erlassregelung beruhende Praxis auf eine allgemein formulierte gesetzliche Grundlage gestellt, eine weitere Konkretisierung der Vorschrift aber nicht vorgenommen.

Aus Sicht der Beauftragten wurden in der Vergangenheit Härtefallprüfungen in Deutschland einem deutlich zu engen Maßstab unterworfen und damit die Familienzusammenführung vielfach durch hohe und unrealistische Anforderungen

---

[1052] Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 06.02.2015 zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, BR-Drs. 642/14 (Beschluss).

[1053] Vgl. Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD im 4. Ausschuss (Innenausschuss) des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

erschwert sowie Verfahren zum Teil unverhältnismäßig verlängert. Im Berichtszeitraum wurde der Beauftragten ein Einzelfall bekannt, bei dem auch nach vier erfolglosen Sprachprüfungen und entsprechenden Kursbesuchen das Einreisevisum nicht erteilt wurde, weil sich der Antragsteller nicht ausreichend bemüht hätte. In anderen Fällen wurden Visa versagt, obwohl nach einem Jahr Erlernen der Sprache mündliche Sprachkenntnisse (Sprechen und Hören) im Test nachgewiesen wurden. Gerade jedoch, wenn von Beginn an erkennbar ist, dass jemand z.B. aufgrund seines Bildungsstands, wegen zunächst erforderlicher Alphabetisierung oder wegen fehlender Sprachlernangebote vor Ort nicht innerhalb einer überschaubaren und angemessenen Zeit in der Lage sein wird, den Sprachtest erfolgreich zu absolvieren, ist aber von einem Härtefall auch nach den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts auszugehen. Jede Einzelfallentscheidung muss dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, bei dem immer das verfassungsmäßig geschützte Zusammenleben der Familie zu berücksichtigen ist, das nicht ohne Weiteres eingeschränkt werden kann.

Nach Auffassung der Beauftragten werden auch nach dem Inkrafttreten der gesetzlichen Härtefallregelung zumindest untergesetzlich Änderungen im Verfahren sowie eventuell bei den Sprachlernangeboten im Ausland erforderlich sein. Die bisher in Deutschland angelegten hohen Maßstäbe für die „Unzumutbarkeit“ oder „zumutbare, ernsthafte Bemühungen“ für den Erwerb einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache sind aus Sicht der Beauftragten nicht ohne Weiteres mit dem Urteil in der Rechtssache „K. und A.“ zu vereinbaren.[1054] Auch nach dem Urteil bleibt mit Blick auf die Praxis z.B. offen, wie im Visumverfahren klargestellt wird, dass besondere individuelle Umstände, wie Alter, Bildungsniveau (z.B. Analphabetismus), finanzielle Lage oder Gesundheitszustand, bei der Antragstellung Berücksichtigung finden. Ausnahmen vom Spracherfordernis müssen auch gelten, wenn aufgrund dieser Umstände Sprachprüfungen nicht abgelegt oder bestanden werden können.

Da nach der Entscheidung des EuGH hohe Gebühren im Zusammenhang mit dem Spracherwerb, einschließlich Reisekosten und Prüfungsgebühren, eine unzulässige Hürde darstellen, wenn dadurch die Familienzusammenführung unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird, besteht auch hierzu nach Auffassung der Beauftragten

[1054] Der EuGH nimmt hier andere Wertungen als das Bundesverwaltungsgericht für den Nachzug zu Deutschen vor, auf dessen Entscheidung bislang die Härtefallprüfungen gestützt werden.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Konkretisierungsbedarf für die Verwaltungspraxis.[1055] Auch wenn sich die Kosten für Spracherwerb und Prüfungen z.B. bei den Goethe-Instituten im Ausland von denen der im Urteil des EuGH in der Rechtsache „K. und A." für unzulässig erklärten niederländischen Behörden[1056] unterscheiden, ist anzunehmen, dass es zumindest in bestimmten Regionen und in bestimmten Fallkonstellationen, z.B. bei weiten Entfernungen zwischen Wohnort und Prüfungsort, zu ähnlichen Wertungen auch bei deutschen Nachzugsfällen kommen wird. Insoweit ist auch ein dem EuGH vom Verwaltungsgericht (VG) Berlin vorgelegter Fall von nigerianischen Staatsangehörigen beachtlich, in dem es u.a. um die Zumutbarkeit sehr weiter Anreisen einer Mutter mit einem minderjährigen Kind zum Sprachkurs geht.[1057]

Die vom EuGH getroffenen Wertungen gilt es daher bei der Anwendung der gesetzlichen Härtefallregelung auch in der Verwaltungspraxis in Deutschland zu berücksichtigen. Der Gerichtshof hat das grundsätzliche Ziel und die Bedeutung der Familienzusammenführung in seinen Entscheidungen unterstrichen. Erkennbare Härtefälle müssen deshalb bereits frühzeitig nach der Beantragung des Visums bei Verfahren und Entscheidung berücksichtigt werden, um einer unnötig langen Trennung der Eheleute entgegenzuwirken. Um dies sicherzustellen, ist aus Sicht der Beauftragten auch eine Anpassung der Anwendungshinweise zum Aufenthaltsgesetz sowie des Visumhandbuchs notwendig. Jedenfalls ist den Antragstellern zu raten, auf entsprechende individuelle Umstände, die einen Härtefall begründen können bei der Antragstellung hinzuweisen.

3.1.2 Familienzusammenführung zu subsidiär Geschützten und Resettlement-Flüchtlingen

Mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung wurde zum 01.08.2015 der Familiennachzug zu subsidiär Geschützten erleichtert. Dieser Schritt entsprach einer seit Langem bestehenden Forderung der Beauftragten, Opfer von Folter oder willkürlicher Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konflikts auch bei der

---

[1055] Vgl. EuGH, Urteil vom 09.07.2015, EuGH, C-153/14, Rn. 69 ff. sowie Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Frank Tempel, Illa Jelpke, Katrin Kunert, Petra Pau, Kersten Steinke, Birgit Wöllert u.a. und der Fraktion DIE LINKE vom 16.09.2016, BT-Drs. 18/9651.

[1056] Die Gebühr für die niederländische Integrationsprüfung beträgt 350 €. Hinzu kommen i.d.R. einmalige Kosten in Höhe von 110 € für Lernmaterialien. Vgl. EuGH, Urteil vom 09.07.2015, EuGH, C-153/14, Rn. 67.

[1057] Vgl. VG Berlin, Beschluss vom 23.10.2014, Az.: 28 K 456.12.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Familienzusammenführung wie anerkannte Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention zu behandeln. Dem wurde durch eine gesetzliche Änderung in § 29 Abs. 2 AufenthG und eine Übergangsregelung (§ 104 Abs. 11 AufenthG) gefolgt. Darüber hinaus wurde die Regelung des Familiennachzugs mit diesem Gesetz auf die (neue) Gruppe von sog. Resettlement-Flüchtlingen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 4 AufenthG besitzen, bzw. auf die Personen ausgeweitet, die bis zum Inkrafttreten dieser Neuregelung eine Aufenthaltserlaubnis im Rahmen des Programms zur dauerhaften Neuansiedlung von Schutzsuchenden einen Aufenthaltstitel nach § 23 Abs. 2 AufenthG erhalten haben.[1058]

Die Verbesserungen wurden – im Lichte der angestiegenen Flüchtlingszuwanderung nach Deutschland im Jahr 2015 – befristet wieder eingeschränkt. Mit dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, dem sog. Asylpaket II, wurde der Familiennachzug zur Gruppe der international Schutzberechtigten, die subsidiären Schutz in Deutschland erhalten haben, ab dem 17.03.2016 für zwei Jahre ausgesetzt (§ 104 Abs. 13 AufenthG). Nur im Einzelfall bleibt eine Familienzusammenführung über die humanitären Regelungen in den §§ 22 und 23 AufenthG möglich. Eine Ausnahme vom Ausschluss sollte aus Sicht der Beauftragten etwa für den Nachzug von Eltern zu in Obhut genommenen unbegleiteten minderjährigen subsidiär Schutzberechtigten, die während der Zweijahresfrist volljährig werden, infrage kommen.

Die einschränkende Neuregelung ist befristet. Das heißt, nach Ablauf der Wartefrist – ab dem 17.03.2018 – gilt wieder automatisch die alte Rechtslage. Gleichwohl ist es mit der Änderung durch das Asylpaket II im Bereich der Familienzusammenführung bei subsidiär Schutzberechtigten zu einer weitreichenden Einschränkung gekommen.

In der öffentlichen Debatte um die vereinbarte Einschränkung der Familienzusammenführung zu subsidiär Schutzberechtigten wurde als Argument für die Notwendigkeit der gesetzlichen Änderung oftmals insbesondere das Phänomen sogenannter „Ankerkinder“ angeführt. Gemeint sind damit Fälle von Kindern und Jugendlichen, die von ihren Familien „vorrausgeschickt“ werden mit dem Ziel, als unbegleitete Minderjährige (UMA) nach einer Zuerkennung internationalen Schutzes ihre Eltern und ggf. ihrer minderjährigen Geschwister nachholen zu können. Jenseits der Frage, wie erheblich das Phänomen in der Praxis ist, sind aus Sicht der Beauftragten

[1058] Vgl. Übergangsregelung in § 104 Abs. 5 AufenthG.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

solche Familienzusammenführungen rechtlich nicht anders zu beurteilen als andere Konstellationen der Familienzusammenführung zu international Schutzberechtigten. Problematisch war und ist jedoch, dass in der öffentlichen Debatte die Motive für die Entscheidung der Eltern, ihr minderjähriges Kind allein auf den Weg nach Europa zu schicken, diskreditiert oder einseitig dargestellt werden.[1059] Es mag irritierend und vielleicht zunächst nicht nachvollziehbar erscheinen, wenn Minderjährige ohne ihre Eltern auf der Flucht sind bzw. die Eltern die Flucht möglicherweise sogar ermöglicht haben. Gleichwohl zeigt sich bei genauer Betrachtung der individuellen Fluchtgeschichten und konkreten familiären Lebenssituationen im Herkunfts- oder Erstaufnahmestaat ein weitaus differenzierteres Bild und eine ganze Reihe typischer Problemlagen, die das Phänomen unbegleitet fliehender Minderjähriger aus Sicht der Beauftragten erklärbar machen. Hierzu zählen etwa fehlende finanzielle Mittel, um als gesamte Familie zu fliehen, schwere Krankheiten, Schwangerschaften oder Pflegebedürftigkeit anderer Familienangehöriger oder individuelle Bedrohungssituationen und Fluchtgründe, die nur bei den Minderjährigen vorliegen, wie die Gefahr der Zwangsverheiratung oder Wehrpflicht. Der Beauftragten ist aus ihrer Arbeit bekannt, dass Familien oftmals auch zunächst zusammen fliehen, sich dann jedoch durch die Umstände der Flucht verlieren oder aufgrund neuartiger Schleuserstrategien voneinander getrennt werden. Die Beauftragte würde es begrüßen, wenn gerade diese Problemlagen stärker als bisher Eingang in die öffentlichen Debatten um die Regelungen zur Familienzusammenführung fänden. Dann dürfte es schwerer fallen, „Ankerkinder“ als Begründung für Einschränkungen bei der Familienzusammenführung heranzuziehen.

Angesichts der aktuell langen Verfahrensdauern in Visaverfahren ist es aus Sicht der Beauftragten integrationspolitisch wünschenswert, dass auch innerhalb der neuen gesetzlichen Wartezeit in den Jahren 2016 und 2017 von den betroffenen Familien Anträge auf Familienzusammenführung bearbeitet werden, damit ein Nachzug zumindest nach Ablauf der Frist im März 2018 stattfinden kann. Die Beauftragte setzt sich deshalb dafür ein, dass es nicht zu vermeidbaren Verfahrensverzögerungen über die zweijährige Wartezeit hinaus kommt. Innerhalb der gesetzlichen Wartezeit eingehende Anträge sollten nach Ansicht der Beauftragten insofern weder (negativ) beschieden noch einfach ausgesetzt werden, sondern bis zur Entscheidungsreife von den Auslandsvertretungen

[1059] Vgl. für viele andere, ebenfalls nicht haltbare und nicht belegte Analysen z.B. http://www.pi-news.net/2014/11/hamburg-hunderte-ankerkinder-untergetaucht/ oder https://www.bayernkurier.de/inland/6423-anker-kinder-auf-mission. Zum Beginn des Ankerkinder-Diskurses in Österreich vor einigen Jahren vgl. http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/724086/Ankerkinder-sind-die-neuen-Scheinasylanten.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

bearbeitet werden. Dies sollte insbesondere vor dem Hintergrund der Wertungen von Art. 6 Grundgesetz wie auch der unionsrechtlichen Vorgaben in Art. 8 Satz 1 der Richtlinie 2003/86/EG erfolgen. Die Betroffenen haben nach Maßgabe der weiteren gesetzlichen Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Familienzusammenführung mit engen Familienangehörigen zum Ende der Wartefrist am 17.03.2018. Eine vollständige Aussetzung der Antragsbearbeitung bis zum Ablauf der Wartefrist würde aus Sicht der Beauftragten zu einer nicht vertretbaren Verlängerung der weiteren Trennung von engen Familienangehörigen führen, die bereits eine besonders lange Wartezeit hinnehmen mussten. Angesichts der aktuellen Schwierigkeiten bei der Bearbeitung der Vielzahl von Visumanträgen zur Familienzusammenführung würde diese Wartezeit erneut zulasten der Betroffenen um eine ungewisse Zeit verlängert.

Anfang 2016 erfolgte nach Angabe des BAMF die Wiederaufnahme der mündlichen Anhörungen vor der Entscheidung über den Asylantrag bei syrischen Staatsangehörigen oder Staatenlosen aus Syrien. Seit Mai bzw. Juni 2016 ist hinsichtlich syrischer Asylsuchender eine Änderung der Entscheidungspraxis des BAMF zu beobachten, die in der Politik und der Fachöffentlichkeit sehr kontrovers diskutiert wird. Der Anteil der syrischen Staatsangehörigen und Staatenlosen aus Syrien, dem subsidiärer Schutz zuerkannt wird, an allen international Schutzberechtigten aus Syrien steigt laut Entscheidungsstatistik des BAMF ganz erheblich an.[1060] Im Vergleich zum Jahr 2014, in dem bis einschließlich Oktober 2014 ebenfalls mündlich angehört worden war, lag der entsprechende Anteil der subsidiär Geschützten an den international Schutzberechtigten aus Syrien bei 17,8 %. Im Jahr 2013 lag der Anteil bei 66,6% und damit in vergleichbarer Größenordnung wie in der derzeitigen Entscheidungspraxis. Die Beauftragte wird die Entwicklungen der Entscheidungspraxis des BAMF sowie die Auswirkungen auf die international Schutzberechtigten und ihre Familien weiter aufmerksam beobachten. Sie steht zur weiteren Klärung des erheblichen Anstiegs des Anteils der Zuerkennungen von subsidiärem Schutz im Austausch mit den zuständigen Stellen. Ihr liegen zahlreiche Problemanzeigen zu konkreten Einzelfällen vor, die aus ihrer Sicht die Notwendigkeit belegen, die Entscheidungspraxis des BAMF sorgfältig zu überprüfen.

Die Rechtsprechung zur Entscheidungspraxis des BAMF ist uneinheitlich.[1061] Als

---

[1060] März 2,3 %, April 16,9 %, Mai 29,2 %, Juni 45,7 %, Juli 55 % und August 70 %.

[1061] Vgl. VG München, Urteil vom 17.03.2016, Az.: M 22 K 15.30256, VG Regenburg, Urteil vom 29.06.2016, Az.: RO 11 K 16.30707 und VG Schleswig-Holstein, Gerichtsbescheid vom 15.08.2016, Az.: 12 A 149/16 m.w.N, VG Trier, Urteil vom 07.10.2016, Az.: 1 K 5096/16.TR. Diese

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Anknüpfungsmerkmale für drohende Verfolgungshandlungen der staatlichen Stellen wie auch der übrigen Bürgerkriegsparteien dürften vor allem die politische Überzeugung (bei Oppositionellen und Kriegsdienstverweigerern), die Religion, das Geschlecht oder die Zugehörigkeit zu einer ethnische Gruppe in Betracht kommen. Der gegenwärtige Bürgerkrieg in Syrien begünstigt aus Sicht der Beauftragten GFK-relevante Verfolgungshandlungen eher als dass er sie unwahrscheinlich macht.[1062]

Auch das Einlegen von Rechtsmitteln gegen verwaltungsgerichtliche Zuerkennungsentscheidungen, die aktuell oft ohne mündliche Verhandlung oder als Gerichtsbescheid ergehen, oder ggf. eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in einem Einzelfall lassen aus Sicht der Beauftragten keine umfassende Klärung der seitens des Bundesamtes aufgeworfenen flüchtlingsrechtlichen Fragen erwarten.[1063]

Darüber hinaus sollten die Verwaltungsgerichte nicht unnötig belastet werden. Bereits in den Jahren 2013 und 2014 gingen zahlreiche Klagen bei den Verwaltungsgerichten der Länder ein, bei denen es den syrischen Klägerinnen und Klägern allein darum ging, zusätzlich zum subsidiären Schutz die Zuerkennung des Schutzes nach Genfer Flüchtlingskonvention zu erhalten. Das flüchtlingsrechtliche „Upgrade“ war damals wie heute der Schlüssel zu einem Anspruch auf Familienzusammenführung mit der Kernfamilie.

Aus Perspektive der Beauftragten führt die neue BAMF-Entscheidungspraxis in Verbindung mit der zweijährigen Wartefrist beim Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten im Ergebnis dazu, dass die Familienzusammenführung und damit der noch offene legale Zugang für Familienangehörigen von international Schutzberechtigten nach Deutschland eingeschränkt werden. Die Bundesregierung hat wiederholt betont, dass solche Zugänge über ein Visumverfahren offen bleiben bzw. ausgebaut werden sollen, um insbesondere Frauen und Kinder davon abzuhalten, sich auf gefährliche Fluchtrouten zu begeben, um zu ihren Familienangehörigen zu gelangen. Aus integrationspolitischer Perspektive erschweren die neue Praxis aber auch die Ausstellung

---

Gerichte bejahen die Gefahr einer Verfolgung im Sinne der GFK bereits für den Fall einer Wiedereinreise über den syrischen Flughafen, weil die lange Abwesenheit im westlichen Ausland und die dort erfolgte Asylantragstellung schon als Kritik am Assad-Regime gewertet würde. Insoweit anders OVG NRW, Beschluss vom 06.10.2016, Az.: 14 A 1852/16.A sowie jüngst offenbar auch das Schleswig-Holsteinische OVG, Pressemitteilung vom 23.11.2016 (schriftliche Begründung der Entscheidung liegt noch nicht vor).

[1062] Vgl. UNHCR, UNHCR-Erwägungen zum Schutzbedarf von Personen, die aus der Arabischen Republik Syrien fliehen, 4. aktualisierte Auflage, November 2015 und flüchtlingsrechtlich sehr pointiert der VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 29.10.2013, Az.: A 11 S 2046/13.

[1063] Die immer wieder berichteten kurzen Fristen in den Einladungen zur Anhörung führen mitunter auch zu – von Seiten der Antragsteller – nicht ausreichend vorbereiteten Anhörungen, die im verwaltungsgerichtlichen Verfahren aufwendig korrigiert werden müssen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

von Reisedokumenten, die aufenthaltsrechtliche Verfestigung in die Niederlassungserlaubnis und die Einbürgerung der international Schutzberechtigten.

3.1.3 Familienzusammenführung zu anerkannten syrischen Flüchtlingen

Weil eine große Anzahl syrischer Flüchtlinge in Deutschland Schutz suchte und durch Anerkennung eines internationalen Schutzstatus auch erhielt, hat insbesondere die Familienzusammenführung von syrischen Flüchtlingen im Berichtszeitraum an Bedeutung gewonnen. In der Folge einer schnell angestiegenen Zahl der Anträge auf Familienzusammenführung kam es insbesondere in den Auslandsvertretungen Deutschlands, die sich in den Nachbarländern Syriens befinden (insbesondere Türkei, Libanon und Jordanien), zu immensen Kapazitätsproblemen bei der Visumbearbeitung und damit zu sehr langen Wartezeiten auf Termine zur Visumantragstellung für die betroffenen Familienangehörigen.[1064]

Auch wenn vor diesem Hintergrund organisatorische Maßnahmen und nennenswerte personelle Aufstockungen in den Auslandsvertretungen erfolgt sind, bleibt die Situation für die Familien äußerst schwierig, da nicht absehbar ist, wann regelmäßig zeitnahe Visumbewilligungen möglich sein werden. Anfang 2016 betrugen die Wartezeiten auf einen Termin bei den Vertretungen in Amman ca. drei Monate, in Beirut neun bis zehn Monate und in der Türkei ca. 14 Monate.[1065]

Die Beauftragte begrüßt die bisher ergriffenen Maßnahmen, um die Situation zu verbessern. So haben alle Bundesländer seit August 2015 Globalzustimmungen erlassen,

---

[1064] Die Familienangehörigen, die einen Rechtsanspruch auf Nachzug und Aufenthalt in Deutschland haben, befinden sich zum Teil noch unmittelbar in Bürgerkriegsgebieten. Sie haben es oft bereits schwer, zu einer deutschen Auslandsvertretung in die Nachbarländer Syriens zu gelangen.

[1065] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/7200; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/5914, sowie Pro Asyl und Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V., gemeinsame Presseerklärung vom 07.04.2016. In den deutschen Auslandsvertretungen in der Türkei waren beispielsweise Ende 2015 rund 17.000 Termine zur Beantragung der Familienzusammenführung zu Flüchtlingen vergeben und damit anhängig. Weitere rund 25.000 Anträge wurden erfasst, die noch ohne Terminvergabe waren. In der deutschen Botschaft Beirut waren zur gleichen Zeit ca. 6.000 Termine fest vergeben, rund 700 Anfragen noch ohne Terminvergabe. In der deutschen Botschaft waren weitere 1.200 Termine fest gebucht, Angaben zu offenen Terminanfragen liegen nicht vor.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

nach denen die im Visumverfahren grundsätzlich erforderliche Beteiligung der lokalen Ausländerbehörde nicht mehr gesondert und in jedem Einzelfall erforderlich ist. Das Auswärtige Amt hat fortlaufend Personalverstärkungen, insbesondere in den Vertretungen in der Türkei und im Libanon, vorgenommen sowie weitere organisatorische Maßnahmen, wie die Einrichtung eines speziellen Webportals zur erleichterten Datenerfassung, umgesetzt. Darüber hinaus wurde die Internationale Organisation für Migration (IOM) beauftragt, Antragstellende im Ausland vor ihrem Termin bei der Auslandsvertretung zu kontaktieren und sie bei der Antragstellung, insbesondere im Hinblick auf die Vollständigkeit der Anträge und erforderlichen Unterlagen, zu unterstützen. Hierzu wurden Unterstützungsbüros in der Türkei (Istanbul, Gaziantep) und im Libanon (Beirut) eingerichtet, eine Eröffnung eines weiteren Unterstützungsbüros in Erbil (Irak) ist geplant.

Die langen Wartezeiten sind aus Sicht der Beauftragten mit Blick auf humanitäre wie auch rechtliche Gesichtspunkte problematisch.[1066] Betroffen sind schutzbedürftige und schutzberechtigte Familienangehörige, häufig minderjährige Kinder, die von ihren in Deutschland lebenden Angehörigen getrennt sind. Es ist nicht nur eine rechtliche und humanitäre Verpflichtung, sondern auch im integrationspolitischen Interesse Deutschlands, diese Familienzusammenführungen so schnell wie möglich sicherzustellen. Aus Sicht der Beauftragten bedarf es daher genauso großer Anstrengungen vonseiten der verantwortlichen Behörden, wie sie auch bereits in anderen Bereichen der Flüchtlingshilfe im Zuge der ansteigenden Flüchtlingszuwanderung gezeigt wurden.[1067] Die bisher ergriffenen Maßnahmen reichen aus ihrer Sicht nicht aus, um eine effektive Verbesserung für die betroffenen Familien zu erreichen. Ohne Zweifel sind die begrenzten Personalkapazitäten in den betroffenen Auslandsvertretungen, die die schnell angewachsene Anzahl von Visumverfahren nicht in angemessener Zeit mit gleichem Personalbestand bewältigen können, ein wichtiger Faktor. Dies hängt nach Auskunft des Auswärtigen Amtes auch mit den besonderen Gegebenheiten in den betroffenen

---

[1066] Vgl. zu den rechtlichen Gesichtspunkten Art. 6 GG und Art. 8 Richtlinie 2003/86/EG.

[1067] So wurden im Jahr 2015 im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge rund 900 Einstellungen vorgenommen, was einem Aufwuchs des Personals um ca. 40 % entsprach. Für das Haushaltsjahr 2016 stehen dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge insgesamt 6.300 Stellen sowie 1.000 befristete Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung. Zum 30.06.2014 betrug der Personalbestand noch 2.754 Beschäftigte. Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/7248 vom 22.02.2016, sowie Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg, Irene Mihalic, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/7915 vom 22.04.2016, Personalstandstatistik zum 30.06.2014, Statistisches Bundesamt 2015.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Auslandsvertretungen zusammen, deren räumliche Kapazitäten begrenzt und nicht beliebig ausweitbar sind. Die Personalaufstockungen sind insofern nicht mit den in anderen Verwaltungsbereichen im Inland, die mit der Anerkennung oder Integration von Flüchtlingen befasst sind, vergleichbar.[1068]

Darüber hinaus ist der gesamte Ressourcenbedarf noch nicht absehbar. Das Auswärtige Amt geht angesichts der Vielzahl von Schutzzuerkennungen syrischer Flüchtlinge in den Jahren 2015 und 2016 ebenso von weiter steigenden Antragszahlen aus.[1069] In der Visastatistik für 2015, welche keine spezifische Unterscheidung nach Familienzusammenführungen zu anerkannten international Schutzberechtigten zulässt, lässt sich nur ein allgemeiner Anstieg der Visaerteilungen insgesamt gegenüber 2014 feststellen. Im Jahr 2015 betrug die Anzahl der erteilten Visa zum Familiennachzug insgesamt 72.681.[1070] Im Vergleich wurden 2014 insgesamt 50.564 Visa erteilt.[1071] Allgemein ist die Zahl derjenigen, die im Wege der Familienzusammenführung nach Deutschland eingewandert sind, seit Jahren auf einem vergleichsweise geringen Niveau und der Anstieg im Jahr 2015 damit keine Trendwende.[1072]

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

[1068] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/7200.

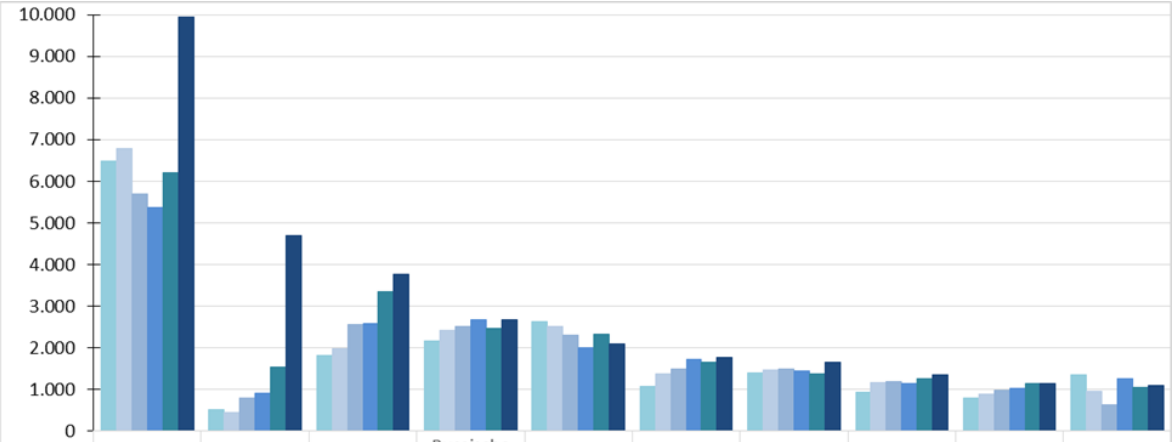
[1069] Vgl. ebd.

[1070] Vgl. Visastatistik des Auswärtigen Amtes, Stand 2016.

[1071] Vgl. ebd.

[1072] Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre (2006–2015) wurden jährlich insgesamt ca. 47.000 Visa zur Familienzusammenführung erteilt. Im Vergleich wurden jährlich durchschnittlich 700.000 Zuzüge von Ausländern nach Deutschland erfasst (2006–2015). Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016, Migrationsbericht 2014, sowie Visastatistik des Auswärtigen Amtes 2016 und Schnellschätzung des Statistischen Bundesamts 2016: Pressemitteilung 105/16 vom 21.03.2016.

Abbildung 33: Erteilte Visa zum Zwecke des Familiennachzugs nach Standort der Auslandsvertretung, zehn Länder 2015



	Türkei	Libanon	Indien	Russische Föderation	Kosovo	China	Marokko	Ukraine	Tunesien	Thailand
2010	6.487	515	1.829	2.165	2.629	1.083	1.402	938	799	1.349
2011	6.797	457	1.977	2.433	2.519	1.368	1.473	1.161	889	950
2012	5.689	786	2.565	2.520	2.310	1.490	1.496	1.186	973	641
2013	5.360	911	2.591	2.682	2.015	1.737	1.438	1.141	1.040	1.273
2014	6.199	1.529	3.342	2.469	2.319	1.665	1.378	1.264	1.140	1.060
2015	9.936	4.704	3.767	2.673	2.104	1.762	1.645	1.353	1.140	1.107

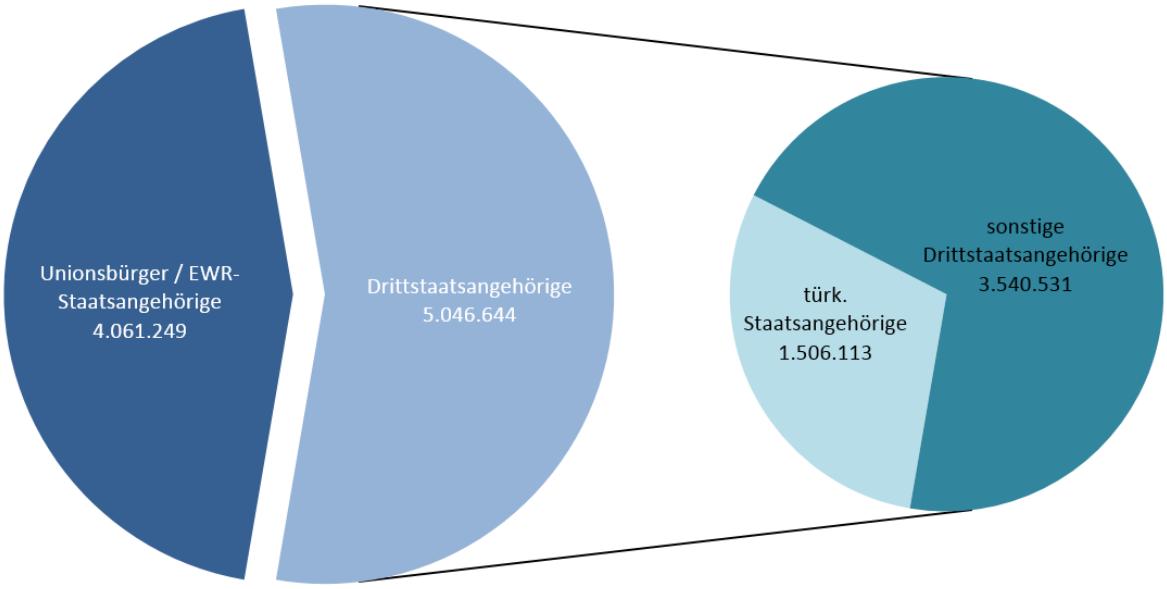
Quelle: Auswärtiges Amt, 2015

3.2 Aufenthaltsrechtliche Verfestigung / Daueraufenthaltsrecht

Der Rechtsstatus der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland hat entscheidende Auswirkungen auf ihre Integrations- und Teilhabechancen. Ein unbefristeter Aufenthaltstitel vermittelt Drittstaatsangehörigen zudem mehr Sicherheit und Flexibilität, z.B. ermöglichen einige unbefristete Aufenthaltstitel die Mobilität innerhalb der Europäischen Union. Inhaber unbefristeter Aufenthaltstitel genießen schließlich eine weitgehende rechtliche Gleichstellung mit deutschen Staatsangehörigen. Darüber hinaus erhalten die Kinder von Eltern mit unbefristetem Aufenthaltsrecht und achtjährigem gewöhnlichem Aufenthalt mit der Geburt in Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit. Die Beauftragte beobachtet vor diesem Hintergrund die Entwicklungen der Aufenthaltsverfestigung von Drittstaatsangehörigen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abbildung 34: Ausländerinnen und Ausländer laut Ausländerzentralregister, Stand 31.12.2015



Quelle: Ausländerzentralregister 2015

Zum Stichtag 31.12.2015 lebten insgesamt 9,1 Mio. Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Über 4 Mio. von ihnen sind Unionsbürgerinnen und Unionsbürger. In den zurückliegenden zwei Jahren[1073] stieg die Zahl der im Ausländerzentralregister erfassten Ausländerinnen und Ausländer insgesamt um 1,5 Mio. Personen an, rund 650.000 von ihnen haben eine Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Union. Der Anteil der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger an allen Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland bleibt damit im Berichtszeitraum konstant (2015: 44,6 %), weil die Nettowanderung aus den EU-Mitgliedsstaaten nach Deutschland weiter gestiegen ist.[1074] Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten sowie ihre (ggf. drittstaatsangehörigen) Familienangehörigen sind grundsätzlich freizügigkeitsberechtigt und können sich ohne Aufenthaltstitel in Deutschland aufhalten. Nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU können sie nach fünfjährigem ständig rechtmäßigem Aufenthalt in Deutschland eine Bescheinigung über ihr Daueraufenthaltsrecht erhalten. In die nachfolgende Betrachtung zur Aufenthaltsverfestigung werden sie daher nicht mehr einbezogen.

[1073] Vgl. zur Entwicklung und zum Stand 31.12.2013 die ausführliche Darstellung im 10. Lagebericht, Kapitel XI 4, S. 254 ff.

[1074] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland, Juni 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Drittstaatsangehörige benötigen nach dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG) grundsätzlich einen befristeten oder einen unbefristeten Aufenthaltstitel, wenn sie in Deutschland leben wollen. Von den im Jahr 2015 rund 5 Mio. in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen verfügten rund 2,4 Mio., also weniger als die Hälfte, über einen unbefristeten Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz. Ca. 1,5 Mio. Ausländerinnen und Ausländer besitzen befristete Aufenthaltserlaubnisse. Hinzu kommt an Anteil von aktuell 1,1 Mio. Ausländerinnen und Ausländern, die keinen oder noch keinen Aufenthaltstitel besaßen, darunter Personen, die sich im Asylverfahren befinden und eine Aufenthaltsgestattung besitzen. Diese Gruppe ist im Berichtszeitraum aufgrund der Flüchtlingszuwanderung und der besonderen Herausforderungen in der Bearbeitung der Asylanträge besonders gewachsen. Darüber hinaus sind in der Gruppe ohne Aufenthaltstitel Personen enthalten, die eine Duldung besitzen, sowie Personen, die von einem Aufenthaltstitel befreit sind, oder Personen ohne Aufenthaltsstatus.

Eine besondere Personengruppe, die in rechtlicher Hinsicht zwischen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen einzuordnen ist, stellen türkische Staatsangehörige dar, die noch keinen unbefristeten Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz, sondern eine befristete Aufenthaltserlaubnis besitzen. Sie verfügen größtenteils über ein (assoziationsrechtliches) Daueraufenthaltsrecht, ohne dass dies aus dem Ausländerzentralregister hervorgeht. Zumindest für den überwiegenden Teil der Erwerbstätigen und Familienangehörigen von assoziationsberechtigten türkischen Staatsangehörigen dürfte ein unbefristetes Aufenthaltsrecht bestehen. Sie haben nach § 4 Abs. 5 AufenthG einen Anspruch auf Bescheinigung dieses Aufenthaltsrechts.[1075] Es ist allerdings davon auszugehen, dass viele türkische Staatsangehörige keine Kenntnis davon haben, dass sie über eine vom Aufenthaltsgesetz unabhängige Rechtsstellung und bei Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 oder Art. 7 ARB 1/80 auch über ein darauf gestütztes Daueraufenthaltsrecht verfügen.[1076] Inhaber eines assoziationsrechtlichen Daueraufenthaltsrechts können jederzeit eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU oder eine Niederlassungserlaubnis nach dem Aufenthaltsgesetz beantragen, um sich die Aufenthaltsverfestigung auch durch einen nationalen Aufenthaltstitel bescheinigen zu lassen. Dies kann insbesondere für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Rentenalter oder bei Erwerbsunfähigkeit wichtig werden, weil die

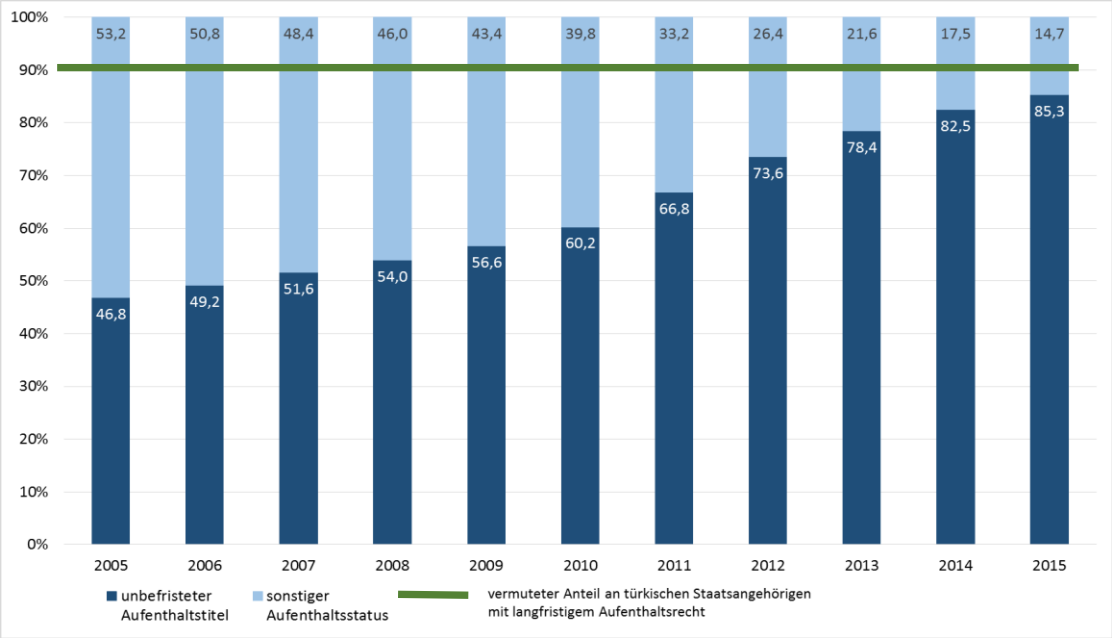
[1075] Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Abs. 5 AufenthG, die ein assoziationsrechtliches Daueraufenthaltsrecht bescheinigt, muss dies eindeutig erkennen lassen und eine Gültigkeit von wenigstens fünf Jahren aufweisen. Assoziationsberechtigte türkische Staatsangehörige, die einen unbefristeten Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz erlangen wollen, müssen zusätzlich die dort vorgesehenen Erteilungsvoraussetzungen erfüllen. Vgl. BVerwG, Urteil vom 22.05.2012, Az.: 1 C 6.11.

[1076] Vgl. auch BVerwG, Urteil vom 28.04.2015, Az.: 1 C 21.14.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Voraussetzungen für das assoziationsrechtliche Aufenthaltsrecht unter bestimmten Voraussetzungen auch verloren gehen können.

Abbildung 35: Türkische Staatsangehörige mit Aufenthaltsdauer von 10 Jahren und mehr mit unbefristetem Aufenthaltstitel[1077]



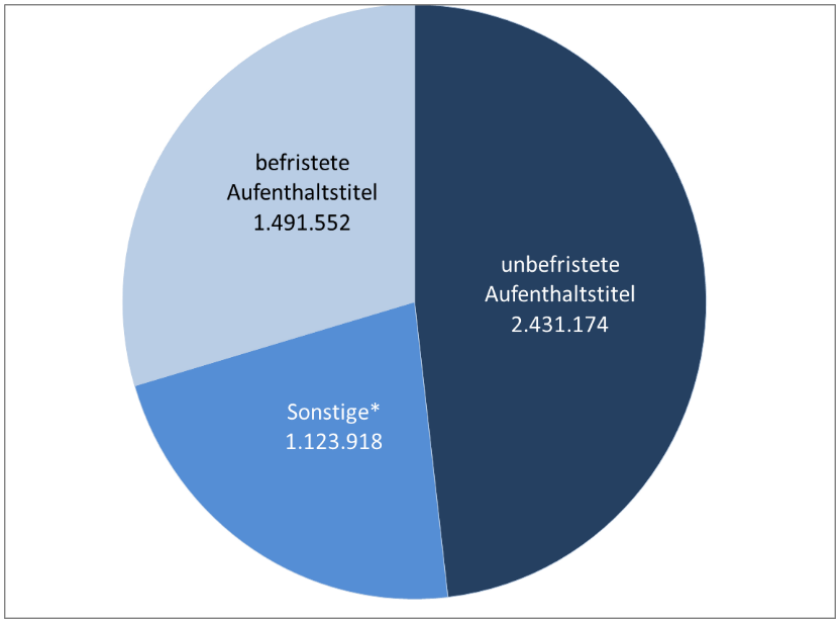
Quelle: Ausländerzentralregister, Sonderauswertung

[1077] Der vermutete Anteil türkischer Staatsangehöriger mit Daueraufenthaltsrecht folgt der Annahme, dass ca. 90 % der türkischen Wohnbevölkerung entweder Arbeitnehmer i.S. Art. 6 ARB 1/80 oder deren Familienangehörige i.S. Art. 7 ARB 1/80 sind und damit ein assoziationsrechtliches Daueraufenthaltsrecht erworben haben.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.2.1 Befristeter Aufenthaltstitel bei langjährigem Aufenthalt

Abbildung 36: Drittstaatsangehörige nach Aufenthaltstitel laut Ausländerzentralregister, Stand 31.12.2015



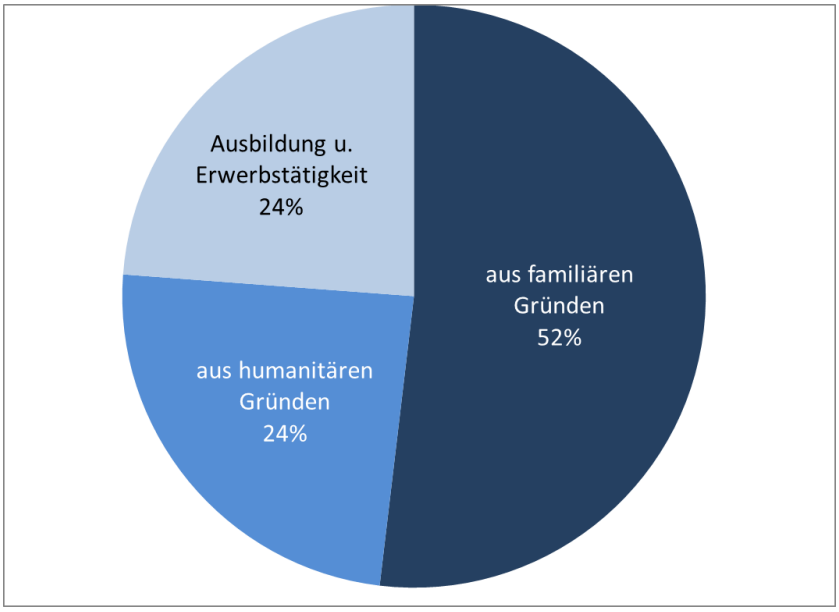
Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister 2015, eigene Darstellung
*Sonstige: z.B. Ausländerinnen und Ausländern, die eine Aufenthaltsgestattung oder Duldung besitzen sowie Personen, die von einem Aufenthaltstitel befreit sind oder Personen ohne Aufenthaltsstatus.

Von den in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen haben rund 1,5 Mio. Drittstaatsangehörige (bzw. rund 30 %) einen befristeten Aufenthaltstitel. Die Hälfte der Inhaber befristeter Aufenthaltstitel befindet sich länger als fünf Jahre in Deutschland, ein Drittel sogar bereits zehn Jahre und länger. Von allen Drittstaatsangehörigen mit befristetem Aufenthaltstitel zum Stichtag 31.12.2015 hatten rund 686.000 eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen (2013: 741.000) und rund 321.000 eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen (2013: 269.000) erhalten. Rund 315.000 weitere Personen besitzen eine befristete Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung, des Studiums oder der Erwerbstätigkeit (2013: 252.000[1078]).

[1078] Angaben 2013 ohne Aufenthaltserlaubnisse nach §§ 16 Abs. 4-6 AufenthG.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abbildung 36a: befristete Aufenthaltstitel nach Aufenthaltszwecken



Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister 2015, eigene Darstellung
Die Prozentangaben sind eine Schätzung auf Basis der Aufenthaltstitel, die in den Tabellen 21 bis 23 differenziert dargestellt werden können. In die Schätzung sind 169.778 Personen mit "sonstigen" befristeten Aufenthaltstiteln nicht eingeflossen.

Tabelle 21: Inhaber befristeter Aufenthaltstitel zum Zweck der Familienzusammenführung zum Stichtag 31.12.2015

Aufenthaltstitel zum Familiennachzug	insgesamt	mit Aufenthalt von 5 Jahren oder mehr	mit Aufenthalt von 10 Jahren oder mehr
§ 28 Abs. 1 AufenthG	315.565	197.445	129.449
§ 28 Abs. 4 AufenthG	217	180	124
§ 30 AufenthG	113.609	50.505	32.577
§ 31 AufenthG	22.378	21.456	17.259
§ 32 AufenthG	109.547	48.195	25.432
§ 33 AufenthG	101.279	71.676	42.931
§ 34 AufenthG	18.603	16.237	13.508
§ 36 AufenthG	4.527	2.493	1.730
Summe	**685.725**	**408.187**	**263.010**

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister, Stand 31.12.2015, eigene Darstellung

Rund 229.000 Inhaber befristeter Aufenthaltserlaubnisse aus familiären Gründen sind minderjährige Kinder, die entweder in Deutschland geboren sind oder eine Aufenthaltserlaubnis im Rahmen des Familiennachzugs erhalten haben (2013: 275.000). Sie erhalten ein eigenständiges, unbefristetes Aufenthaltsrecht erst zum Zeitpunkt der

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Vollendung des 16. Lebensjahrs.[1079] Im Vergleich zum Jahr 2013 sank vor allem die Zahl der Inhaber befristeter Aufenthaltserlaubnisse von in Deutschland geborenen Kindern (- 40.000 Aufenthaltserlaubnisse nach § 33 AufenthG). Dies dürfte darauf zurückgehen, dass diese Kinder über die Ius-soli-Regelung im Staatsangehörigkeitsrecht mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben.

Ohne die Gruppe der minderjährigen Drittstaatsangehörigen verbleiben insgesamt rund 456.000 Inhaber befristeter Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck des Familiennachzugs (2013: 466.000).[1080] Gegenüber 2013 zeigt sich eine leicht positive Tendenz zu einer Aufenthaltsverfestigung dieser Personengruppe. Dennoch lebten von den 456.000 Menschen weiterhin über 272.000 Personen (60 %) zum Stichtag 31.12.2015 bereits fünf Jahre oder länger in Deutschland. Mit Blick auf ihre Aufenthaltsdauer kommen sie also grundsätzlich für die Aufenthaltsverfestigung durch Erteilung einer Niederlassungserlaubnis in Betracht. Rund 181.000, d.h. ca. 40 %, von ihnen leben sogar bereits seit zehn Jahren oder länger in Deutschland.[1081]

[1079] 229.429 Inhaber von befristeten Aufenthaltserlaubnissen nach §§ 32, 33, 34 AufenthG, Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister zum Stichtag 31.12.2015. Für 2013 vgl. 10. Lagebricht, Kapitel XI 4.2, S. 259.

[1080] 456.296 Inhaber von befristeten Aufenthaltserlaubnissen nach §§ 28 Abs. 1, Abs. 4, 30, 31, 36 AufenthG, Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister zum Stichtag 31.12.2015. Für 2013 vgl. 10. Lagebericht, Kapitel XI 4.2, S. 259.

[1081] Zum Vergleich: Zum Stichtag 31.12.2013 lebten rund 299.000 Personen (64 %) mit befristetem Aufenthaltstitel aus familiären Gründen bereits fünf Jahre oder länger und rund 185.000 Personen (40 %) bereits zehn Jahre oder länger in Deutschland. Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel XI 4.2, S. 260.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabelle 22: Inhaber befristeter Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen zum Stichtag 31.12.2015

Humanitäre Aufenthaltstitel	insgesamt	mit Aufenthalt von 5 Jahren oder mehr	mit Aufenthalt von 10 Jahren oder mehr
§ 22 AufenthG	2.511	265	178
§ 23 Abs. 1 AufenthG	35.845	28.108	25.593
§ 23 Abs. 2 AufenthG	20.762	3.096	292
§ 23 Abs. 4 AufenthG	*	*	*
§ 23a AufenthG	6.135	5.744	4.830
§ 24 AufenthG	113	24	8
§ 25 Abs. 1 AufenthG	5.196	720	331
§ 25 Abs. 2 1. Alt. AufenthG	123.222	11.497	4.265
§ 25 Abs. 2 2. Alt. AufenthG	15.441	5.851	3.405
§ 25 Abs. 3 AufenthG	34.323	23.899	15.126
§ 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG	13.831	3.608	1.596
§ 25 Abs. 4 S. 2 AufenthG	10.492	9.779	8.790
§ 25 Abs. 4a AufenthG	38	13	7
§ 25 Abs. 4b AufenthG	4	1	1
§ 25 Abs. 5 AufenthG	49.295	41.880	33.655
§ 25a Abs. 1 AufenthG	3.333	3.297	3.077
§ 25a Abs. 2 AufenthG	819	780	690
§ 25b AufenthG	*	*	*
Summe	**321.360**	**138.562**	**101.844**

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister, Stand 31.12.2015, eigene Darstellung

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Der Anteil humanitärer Aufenthaltstitel ist vor dem Hintergrund ansteigender Asylantragszahlen und gleichzeitig hoher Anerkennungsquoten im Berichtszeitraum angestiegen, wenngleich zum 31.12.2015 nur über einen Teil der bis dahin gestellten Asylanträge bereits entschieden wurde. So stieg insbesondere die Zahl der befristeten Aufenthaltserlaubnisse für anerkannte Asylberechtigte und Flüchtlinge im Vergleich zum Jahr 2013 deutlich an (+108.000).

Weiterhin wurden im Berichtszeitraum durch die Einführung einer stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung (§ 25b „Aufenthaltserlaubnis bei nachhaltiger Integration“) sowie der Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 4 AufenthG für sog. Resettlement-Flüchtlinge neue humanitäre Aufenthaltstitel geschaffen. Die gesetzlichen Änderungen traten zum 01.08.2015 in Kraft. Bislang sind keine Daten zur Erteilung dieser Aufenthaltserlaubnisse im Ausländerzentralregister hinterlegt. Aufgrund der Bedeutung der Bleiberechtsregelung, welche einer großen Gruppe gut integrierter und langjährig Geduldeter eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive und bessere Integrationschancen eröffnet, wird die Beauftragte die Entwicklung zur Erteilung entsprechender Aufenthaltserlaubnisse genau beobachten.[1082]

Die vorhandenen Daten zu den erteilten humanitären Aufenthaltserlaubnissen zum Stichtag 31.12.2015 belegen erneut, dass die aufenthaltsrechtliche Verfestigung bei anerkannten Asylberechtigten und Flüchtlingen gut funktioniert. Der Großteil dieser Gruppe besitzt nach fünfjährigem Aufenthalt eine Niederlassungserlaubnis.[1083] Angesichts der mit dem Inkrafttreten des Integrationsgesetzes verbundenen Rechtsänderungen im Bereich der Aufenthaltsverfestigung von anerkannten Asylberechtigten und Flüchtlingen dürfte die Entwicklung abgeändert und zumindest deutlich gehemmt werden.

Betrachtet man hingegen die Gruppe der Inhaber humanitärer Aufenthaltstitel, die keine Asylberechtigung oder Flüchtlingsanerkennung haben, zeigt sich, dass die Aufenthaltsverfestigung aufgrund der höheren Anforderungen zum Erhalt einer Niederlassungserlaubnis für den Großteil nach fünfjährigem Aufenthalt nicht gelingt.[1084]

[1082] Vgl. Kapitel III 3.4 (Bleiberecht).

[1083] Zum Stichtag 31.12.2015 besaßen mit rund 18.000 Personen weiterhin relativ wenig anerkannte Asylberechtigte und Flüchtlinge nach fünfjährigem Aufenthalt noch eine befristete Aufenthaltserlaubnis.

[1084] Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung zum 01.08.2015 konnten Inhaber humanitärer Aufenthaltserlaubnisse, denen keine Asylberechtigung oder Flüchtlingsschutz zuerkannt wurde, erst nach sieben Jahren anrechenbaren Aufenthalts und die Voraussetzungen nach § 9 AufenthG erfüllen eine Niederlassungserlaubnis erhalten (§ 26 Abs. 4 AufenthG a.F.). Damit bestanden für diese Gruppe

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Auch nach zehnjährigem Aufenthalt besitzen immer noch mehr als die Hälfte (53 %) der Inhaber humanitärer Aufenthaltstitel (ohne Asylberechtigte und Flüchtlinge) keinen Daueraufenthaltstitel, mithin rund 94.000 Personen.[1085] Besonders schwer gelingt dabei die Aufenthaltsverfestigung auch denjenigen, die im Rahmen humanitärer Aufnahmeprogramme eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG erhalten haben. Zwei Drittel der Personen, die zum Stichtag 31.12.2015 eine solche befristete Aufenthaltserlaubnis besitzen, sind bereits zehn Jahre oder länger in Deutschland.[1086]

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

grundsätzlich schlechtere rechtliche Verfestigungsmöglichkeiten. Darüber hinaus gingen z.B. bei Inhabern von Aufenthaltserlaubnissen nach § 25 Abs. 5 AufenthG Voraufenthaltszeiten als Asylbewerber oder Geduldete oft mit rechtlichen Beschränkungen und eingeschränktem Zugang zur Integrationsförderung einher.

[1085] Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister zum Stand 31.12.2015: 177.501 Inhaber befristeter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse nach §§ 22, 23 Abs. 1, 23 Abs. 2, 23a, 24, 25 Abs. 3, 25 Abs. 4 Satz 1 und Satz 2, 25 Abs. 4a, 25 Abs. 4b, 25a Abs. 1, 25 Abs. 2 und 25 Abs. 5 AufenthG, davon 93.843 Personen mit einer Aufenthaltsdauer von zehn Jahren und mehr.

[1086] Auch bei dieser Personengruppe handelt es sich um Personen, die mit Blick auf ihre aufenthaltsrechtliche Verfestigungsmöglichkeit schlechter gestellt waren als andere Personengruppen und nur eingeschränkten Zugang zur Integrationsförderung hatten.

Tabelle 23: Inhaber befristeter Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung, des Studiums und der Erwerbstätigkeit zum 31.12.2015

Aufenthaltstitel zur Ausbildung und Erwerbstätigkeit	insgesamt	mit Aufenthalt von 5 Jahren und mehr	mit Aufenthalt von 10 Jahren und mehr
§ 16 Abs. 1 AufenthG	156.529	32.262	5.237
§ 16 Abs. 1a AufenthG	487	32	5
§ 16 Abs. 4 AufenthG	7.702	4.339	1.347
§ 16 Abs. 5 AufenthG	12.266	1.545	238
§ 16 Abs. 5b AufenthG	48	15	5
§ 16 Abs. 6 AufenthG	276	29	3
§ 17 AufenthG	13.499	3.820	906
§ 17a AufenthG	*	*	*
§ 18 AufenthG	3.092	3.092	1.281
§ 18 Abs. 3 AufenthG	20.878	4.662	1.737
§ 18 Abs. 4 S. 1 AufenthG	60.961	21.391	7.243
§ 18 Abs. 4 S. 2 AufenthG	1.492	538	184
§ 18a AufenthG	151	131	75
§ 18c AufenthG	285	76	29
§ 19a AufenthG	26.679	7.062	1.814
§ 20 AufenthG	982	184	50
§ 21 AufenthG	9.362	4.174	1.739
Summe	**314.689**	**83.352**	**21.893**

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister, Stand 31.12.2015, eigene Darstellung

Im Bereich der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen zum Zweck der Ausbildung und Erwerbstätigkeit bilden ausländische Studierende bzw. Auszubildende, die ihren Aufenthalt nach Absolvierung der Ausbildung entweder beenden oder ggf. einen Aufenthaltstitel für einen anderen (neuen) Aufenthaltszweck erhalten, mit rund 171.000 Personen (2013: 144.000) die weitaus größte Gruppe.[1087] Sie stellen damit mehr als die Hälfte (57 %) der insgesamt rund 315.000 Personen mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis für diese Aufenthaltszwecke. Letztlich verbleiben lediglich rund 124.000 Personen mit einem befristeten Aufenthaltstitel (allein) zum Zweck der

[1087] Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister zum Stand 31.12.2015: 170.515 Inhaber befristeter Aufenthaltserlaubnisse nach §§ 16 Abs. 1, 1a und § 17 AufenthG.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Erwerbstätigkeit, mithin weniger als 10 % aller befristeten Aufenthaltserlaubnisse.

Von dieser Personengruppe leben mehr als ein Viertel (rund 41.000 Personen) bereits fünf Jahre oder länger in Deutschland. Rund 14.000 Personen leben bereits seit zehn Jahren oder länger in Deutschland. Grundsätzlich gilt für die aufenthaltsrechtliche Verfestigung der Personengruppe der Erwerbstätigen, dass diese in der Praxis zumindest mit Blick auf die hierfür i.d.R. erforderliche Lebensunterhaltssicherung weniger Probleme bereitet.

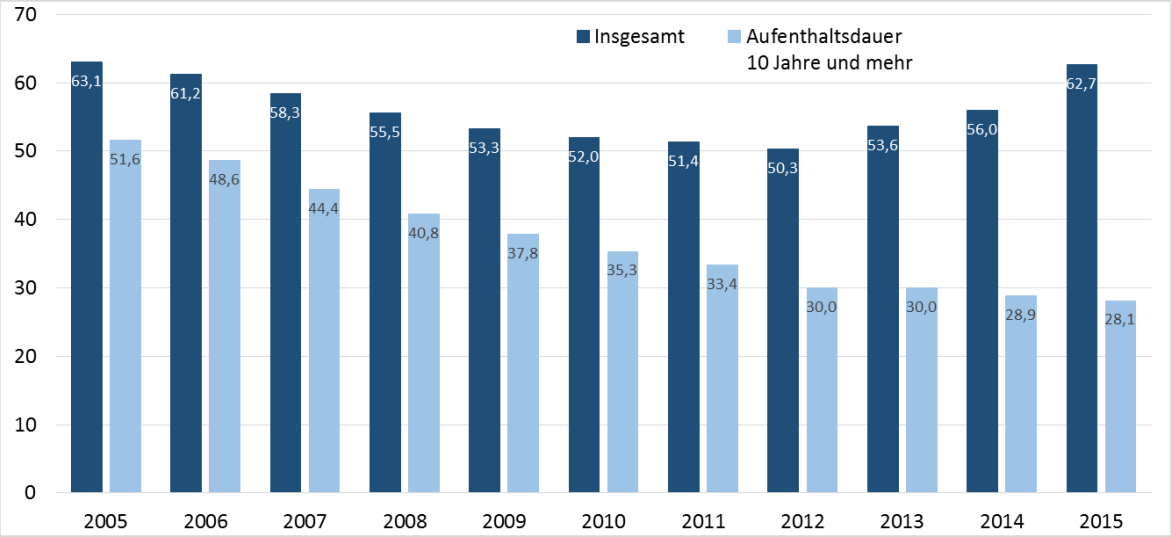
Im Verhältnis zu den anderen Aufenthaltserlaubnissen, die zum Zweck der Erwerbstätigkeit erteilt werden können, gewinnt die Aufenthaltserlaubnis nach § 19a AufenthG (die sog. Blaue Karte EU) weiter an Bedeutung. Sie bietet – ungeachtet der Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG – die günstigsten aufenthaltsrechtlichen Verfestigungsmöglichkeiten für drittstaatsangehörige Fachkräfte und die Möglichkeit der Mobilität innerhalb der Europäischen Union. Zum 31.12.2015 waren im Ausländerzentralregister insgesamt rund 27.000 Inhaber einer Blauen Karte EU registriert, rund 13.000 mehr als noch 2013. Gemessen an dem Anspruch der Regelungen der Blauen Karte EU, ein zentrales Instrument für die Zuwanderung von Hochqualifizierten zu sein, fällt die Bilanz sowohl der erteilten Blauen Karten EU als auch der über die Privilegierung für Inhaber einer Blauen Karte erteilten Niederlassungserlaubnisse aus Sicht der Beauftragten noch sehr zurückhaltend aus. Bislang werden die Regelungen noch zu selten in Anspruch genommen.[1088] Dies gilt nicht nur für Deutschland, sondern auch EU-weit. Die Europäische Kommission hat deshalb im Juni 2016 einen Vorschlag zur Neufassung der sog. Blue-Card-Richtlinie vorgestellt, der eine Ausweitung des Personenkreises sowie der mit der Erteilung verbundenen Rechte vorsieht, um die Zuwanderung für Hochqualifizierte attraktiver zu machen.[1089]

[1088] Die Blaue Klarte EU wurde mit Wirkung 01.08.2012 eingeführt. Zum Stichtag 31.12.2015 besaßen insgesamt 34.845 Personen eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis oder eine Niederlassungserlaubnis nach § 19a Abs. 6 AufenthG. Da es aufenthaltsrechtlich möglich ist und es aus Sicht der Betroffenen sinnvoll ist, geht die Beauftragte davon aus, dass viele Studienabsolventen in Deutschland aus der Aufenthaltserlaubnis zum Studium in die Blaue Karte EU gewechselt sind. Nach Auskunft des Auswärtigen Amtes werden jährlich lediglich ca. 4.000 Blaue Karten EU im Rahmen des Visumverfahrens beantragt.

[1089] Vgl. Europäische Kommission, Straßburg, 07.06.2016. Pressemitteilung und Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer umfassende Qualifikationen voraussetzenden Beschäftigung, COM(2016) 378 final.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abbildung 37: Anteil der Ausländer und Ausländerinnen aus Drittstaaten[1090] ohne langfristiges Aufenthaltsrecht



Quelle: Ausländerzentralregister, Sonderauswertung 2015

3.2.2 Drittstaatsangehörige mit Daueraufenthaltsrecht

Drittstaatsangehörige, die die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen für ein Daueraufenthaltsrecht erfüllen, erhalten entweder eine Niederlassungserlaubnis oder die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU. Sowohl die Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG als auch die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU nach § 9a AufenthG sind unbefristete und weitgehend unbeschränkte Aufenthaltstitel.[1091] Allerdings hat die mit weiter gehenden Rechten ausgestatte Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU bisher eine untergeordnete Bedeutung. Zum 31.12.2015 besaßen nur 9.539 Personen eine entsprechende Daueraufenthaltserlaubnis-EU. Im Vergleich dazu betrug die Zahl der Inhaber einer Niederlassungserlaubnis nahezu 1,1 Mio. Gleichwohl ist die Zahl der Niederlassungserlaubnisse in den letzten zwei Jahren minimal zurückgegangen, die Zahl

[1090] Drittstaatenangehörige gemäß folgender Definition: Alle Ausländer und Ausländerinnen abzüglich EU-Staatsangehörige (gemäß EU-Gebietsstand des jeweiligen Jahres) und abzüglich EWR-Staaten (inkl. Schweiz). Weiterhin wurden türkische Staatsangehörige nicht vollständig mitgezählt: Von jenen türkischen Staatsangehörigen, die 10 Jahre und länger in Deutschland leben, wurden 90% herausgerechnet; von jenen, die zwischen 5 und 10 Jahren in Deutschland leben, wurden 80% herausgerechnet. Diesem Verfahren liegt die Annahme zu Grunde, dass die herausgerechneten Bevölkerungsgruppen durch Assoziationsrecht ein Daueraufenthaltsrecht besitzen, ohne dass dieses Recht durch einen Aufenthaltstitel im AZR ausgewiesen ist.

[1091] Soweit das Aufenthaltsgesetz nichts anderes regelt, ist die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU der Niederlassungserlaubnis gleichgestellt (§ 9a Abs. 1 Satz 3 AufenthG). Darüber hinaus gewährt die am 01.07.2007 eingeführte Daueraufenthaltserlaubnis-EU weiter gehende Rechte als die Niederlassungserlaubnis. Hier sind insbesondere das Recht, in einen anderen Mitgliedstaat zu wandern, ein besserer Schutz vor Ausweisung und die Möglichkeit, sich länger als ein halbes Jahr im Ausland aufzuhalten, ohne dass die Daueraufenthaltserlaubnis-EU erlischt (§ 51 AufenthG), zu nennen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

der erteilten Erlaubnisse zum Daueraufenthalt-EU hingegen weiter gestiegen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass ein Großteil der Inhaber einer Niederlassungserlaubnis die Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU erfüllt. Vor diesem Hintergrund spricht sich die Beauftragte weiter dafür aus, dass die örtlichen Ausländerbehörden die Betroffenen entsprechend informieren und auf die Möglichkeit und die Vorzüge der Daueraufenthaltserlaubnis-EU hinweisen sollten. Dies betrifft insbesondere die Mobilität innerhalb der Europäischen Union.

Tabelle 24: Drittstaatsangehörige mit unbefristetem Aufenthaltstitel zum Stichtag 31.12.2015

Unbefristete Aufenthaltstitel nach AufenthG	**Drittstaatsangehörige**
1. Aufenthaltsverfestigung allgemein	
§ 9 AufenthG	1.076.224
§ 9a AufenthG	9.539
2. Aufenthaltsverfestigung über Familiennachzug	
§ 28 Abs. 2 AufenthG	427.311
§ 31 AufenthG	4.129
§ 35 AufenthG	469.674
3. Aufenthaltsverfestigung über humanitäre Aufenthaltstitel	
§ 23 Abs. 2 AufenthG	69.019
§ 26 Abs. 3 AufenthG	83.977
§ 26 Abs. 4 AufenthG	107.310
4. Aufenthaltsverfestigung über Erwerbstätigkeit	
§ 18b AufenthG	7.825
§ 19 AufenthG	2.774
§ 19a Abs. 6 AufenthG	8.166
§ 21 Abs. 4 AufenthG	1.306
Summe der ausgewählten Aufenthaltstitel	**2.267.254**
unbefristete Aufenthaltstitel insgesamt	**2.431.174**

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister, Stand 31.12.2015, eigene Darstellung

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Insgesamt hat sich der Anteil der Inhaber unbefristeter Aufenthaltstitel an der Gesamtzahl der Drittstaatsangehörigen in den letzten zwei Jahren kaum verändert. Das betrifft sowohl die allgemeinen Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung nach fünfjährigem Aufenthalt über §§ 9 und 9a AufenthG, die insbesondere auf Erwerbstätige und ihre Ehegatten zielen, wie auch spezielle aufenthaltsrechtliche Regelungen für Inhaber befristeter Aufenthaltserlaubnisse, die zum Zweck des Familiennachzugs oder aus humanitären Gründen erteilt worden sind.

Die vergleichsweise günstigen aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen für die aufenthaltsrechtliche Verfestigung für ausländische Ehegatten deutscher Staatsangehöriger und für minderjährige Drittstaatsangehörige, die eine Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug besitzen, führen dazu, dass Aufenthaltsverfestigungen über die Familiennachzugsregelungen einen großen Anteil der erteilten Niederlassungserlaubnisse ausmachen. Insgesamt rund 901.000 Personen besaßen zum 31.12.2015 einen unbefristeten Aufenthaltstitel nach §§ 28 Abs. 2, 31 bzw. 35 AufenthG.[1092] Damit beträgt der Anteil derjenigen, die über die Regelungen der Familienzusammenführung eine Niederlassungserlaubnis erhalten haben, rund 37 % aller Inhaber unbefristeter Aufenthaltstitel. Die Beauftragte wird insbesondere die Entwicklung der Aufenthaltsverfestigung für minderjährige Drittstaatsangehörige weiter beobachten. Die Anzahl der erteilten Niederlassungserlaubnisse von rund 470.000 erscheint wegen den bestehenden günstigen Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung weiterhin zu gering.[1093]

Darüber hinaus gelten für die aufenthaltsrechtliche Verfestigung bei Inhabern von befristeten humanitären Aufenthaltstiteln besondere Voraussetzungen, die in der Vergangenheit vor allem für anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte einen schnellen Übergang in einen Daueraufenthaltstitel ermöglichten.[1094] So waren zum Stichtag

---

[1092] Vgl. auch 10. Lagebericht, Kapitel XI 4.1, S. 257; Darstellung dort ohne Niederlassungserlaubnisse nach § 31 AufenthG.

[1093] Seit Änderung der allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz im Jahr 2009 sind die Ausländerbehörden verpflichtet, ausländische Jugendliche, die voraussichtlich die Voraussetzungen zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 35 AufenthG erfüllen, vor ihrem 16. Geburtstag schriftlich über die Antragsmöglichkeit zu informieren.

[1094] Seit 2005 bis zum Inkrafttreten des Integrationsgesetzes zum 06.08.2016 erhielten anerkannte Asylberechtigte und Flüchtlinge nach drei Jahren Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 bzw. § 25 Abs. 2 Satz 1 1. Alt. AufenthG eine Niederlassungserlaubnis (§ 26 Abs. 3 AufenthG), wenn die Fluchtgründe fortbestehen. Darüber hinaus erhielten auch Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 4 AufenthG bereits nach dreijährigem Aufenthalt eine

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

31.12.2015 im Ausländerzentralregister insgesamt mehr als 191.000 Personen mit einer Niederlassungserlaubnis nach §§ 26 Abs. 3 oder 4 AufenthG erfasst. Gegenüber 2013 bedeutet dies eine weitere Zunahme um mehr als 14.000 erteilte unbefristete Aufenthaltstitel.[1095] Damit erreichten 40 % von den anerkannten Asylberechtigten und Flüchtlingen, die im Jahr 2013 einen befristeten Aufenthaltstitel besaßen, innerhalb der letzten zwei Jahre die Aufenthaltsverfestigung.[1096]

Die Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung bei anerkannten Asylberechtigten und Flüchtlingen unterliegen tief greifenden Veränderungen durch das Integrationsgesetz, das am 06.08.2016 in Kraft trat. Nach neuer Rechtslage wird in der Regel erst nach fünfjährigem Besitz einer Aufenthaltserlaubnis die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis möglich sein, wobei die Zeiten des Asylverfahrens berücksichtigt werden. Darüber hinaus wird die Erteilung – weitgehend angenähert an die allgemeinen Voraussetzungen – von einer „überwiegenden“ Lebensunterhaltssicherung sowie von ausreichenden Deutschkenntnissen abhängig gemacht. Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren ist bei Erfüllung nochmals erhöhter Voraussetzungen vorgesehen, wenn nach dieser Zeit bereits die deutsche Sprache beherrscht[1097] wird und der Lebensunterhalt „weit überwiegend“ gesichert ist.

Andere Privilegierungsmöglichkeiten zur Aufenthaltsverfestigung bestehen im Bereich der Arbeitsmigration für Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen, Hochqualifizierte bzw. Inhaber einer Blauen Karte EU nach den Vorschriften der §§ 18b, 19 und 19a Abs. 6 AufenthG. Bislang wurde von diesen Möglichkeiten nur sehr wenig Gebrauch gemacht. Zum Stichtag 31.12.2015 waren insgesamt rund 19.000 Personen im

---

Niederlassungserlaubnis, wenn keine Rücknahmegründe vorliegen. Alle anderen Inhaber humanitärer Aufenthaltserlaubnisse können seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung zum 01.08.2015 eine Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn sie fünf Jahre anrechenbaren Aufenthalts nachweisen und die Voraussetzungen nach § 9 AufenthG erfüllen (§ 26 Abs. 4 AufenthG). Bei minderjährig eingereisten Personen reichen neben fünf Jahren anrechenbaren Aufenthalts die Unabhängigkeit von Sozialleistungen bzw. eine begonnene Ausbildung aus (§§ 26 Abs. 4 Satz 4 i.V.m. 35 AufenthG).

[1095] Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel XI 4.1, S. 256.

[1096] Die Differenz der erfassten Aufenthaltstitel nach §§ 26 Abs. 3 und 4 AufenthG zwischen 31.12.2013 und 31.12.2015 betrug 14.405 Aufenthaltstitel. Im Vergleich dazu betrug die Anzahl der zum 31.12.2013 erfassten Aufenthaltstitel nach §§ 25 Abs. 1 und 2 AufenthG insgesamt 35.538 Aufenthaltserlaubnisse.

[1097] Diese Anforderung entspricht dem Niveau C1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen, das regelmäßig z.B. für die Aufnahme eines Studiums in Deutschland verlangt wird. Ein solch kompetentes Sprachniveau wird während eines nur kurzen Aufenthalts i.d.R. nur äußerst schwer erreichbar sein.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Besitz einer entsprechenden Niederlassungserlaubnis. Gleichwohl hat sich die Zahl der Erteilungen – wenn auch insgesamt weiterhin auf sehr niedrigem Niveau – gegenüber 2013 mehr als verdoppelt. Dabei zeigt sich ein Anstieg sowohl bei den aufenthaltsrechtlichen Verfestigungen durch Inhaber einer Blauen Karte EU (+6.891) als auch bei Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen (+4.394). Die Möglichkeit der Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG wurde hingegen weniger genutzt und verliert damit an Bedeutung. Die Auswertungen geben allerdings auch zu erkennen, dass nur etwa die Hälfte der 13.653 Personen, die bereits 2013 Inhaber einer Blauen Karte EU waren, innerhalb der letzten zwei Jahre eine Aufenthaltsverfestigung erreicht haben, obwohl dies bei ausreichenden Deutschkenntnissen grundsätzlich bereits nach 21 Monaten, bei einfachen Deutschkenntnissen nach 33 Monaten, möglich ist.[1098]

Über 1,4 Mio. Personen und damit rund zwei Drittel der dargestellten Inhaber unbefristeter Aufenthaltstitel leben bereits über 20 Jahre in Deutschland. Bei Inhabern von Niederlassungserlaubnissen nach § 9 AufenthG beträgt dieser Anteil sogar 85 %. Dies sind über 900.000 Personen, die damit potenziell auch zur Gruppe derjenigen gehören, die einen Einbürgerungsanspruch haben. Sie haben neben der langen Aufenthaltsdauer auch die i.d.R. hohen Anforderungen an die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, insbesondere die Voraussetzungen der Lebensunterhaltssicherung und der Kenntnisse der deutschen Sprache, bereits einmal erfüllt.[1099]

3.2.3 Fazit

Die Entwicklungen im Bereich der Aufenthaltsverfestigung im Berichtszeitraum weichen nur geringfügig von den im 10. Lagebericht dargestellten Entwicklungen anhand der Zahlen aus dem Ausländerzentralregister zum Stand 31.12.2013 ab. Damit besitzen aus Sicht der Beauftragten weiterhin viele Drittstaatsangehörige, die aufgrund ihrer Aufenthaltszeiten bereits einen unbefristeten Aufenthaltstitel beantragen könnten, nur eine befristete Aufenthaltserlaubnis. Darüber hinaus ist eine Zunahme der ausländischen Bevölkerung mit befristetem Aufenthaltstitel gegenüber dem letzten Berichtszeitraum zu verzeichnen, die auf die Erteilung humanitärer Aufenthaltserlaubnisse, vor allem bei Personen, die sich noch (ohne Aufenthaltstitel) im Asylverfahren befinden, zurückzuführen

[1098] § 19a Abs. 6 sieht die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach mindestens 33 Monaten Beschäftigung und Pflichtbeiträgen zur Rentenversicherung sowie einfachen Deutschkenntnissen vor. Nach Satz 3 verkürzt sich der Zeitraum auf 21 Monate bei ausreichenden Deutschkenntnissen.

[1099] Vgl. zum Staatsangehörigkeitsrecht Kapitel III.1.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

ist. Der überwiegende Teil der anerkannten Asylberechtigten und Flüchtlinge besitzt zum 31.12.2015 aufgrund der bisherigen aufenthaltsrechtlichen Privilegierungen für diese Personengruppe bereits eine Niederlassungserlaubnis. Durch das Integrationsgesetz ab 06.08.2016 wurden die Voraussetzungen für den Erhalt eines unbefristeten Aufenthaltstitels weitgehend an die für alle Drittstaatsangehörigen geltenden Regelungen angeglichen und damit für anerkannte Asylberechtigte und Flüchtlinge verschärft. Aus Sicht der Beauftragten ist hierbei ein differenzierter Maßstab anzulegen. Aus integrationspolitischer Sicht ist es von entscheidender Bedeutung, dass bei der Festlegung der Voraussetzungen für die Aufenthaltsverfestigung jeweils für die betroffene Zielgruppe auch Anforderungen gestellt werden, die je nach unterschiedlicher Ausgangslage auch tatsächlich erreicht werden können. Zu bedenken ist, beispielsweise dass anders als bei Ausländerinnen und Ausländern, die im Wege der Arbeitsmigration die Verlagerung ihres Lebensmittelpunkts planen können, die deutsche Sprache bereits im Vorfeld erlernen können oder gar vorübergehend zur Arbeitsplatzsuche einreisen können, Flüchtlinge hingegen ihr Herkunftsland unfreiwillig und oft weitgehend unvorbereitet verlassen. Sie haben damit andere Startvoraussetzungen, die regelmäßig durch fluchtbedingte Umstände, wie Traumatisierungen oder den Verlust oder die Trennung von engen Familienangehörigen, besonders geprägt sind.

Durch die weitgehende Angleichung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis wird eine aufenthaltsrechtliche Verfestigung unabhängig vom vorherigen Aufenthaltszweck regelmäßig erst nach fünfjährigem Besitz einer Aufenthaltserlaubnis möglich. Insgesamt ist über die vergangenen Jahre eine allgemeine Tendenz im Aufenthaltsrecht hin zu strengeren Anforderungen an die aufenthaltsrechtliche Verfestigung auch bei der Lebensunterhaltssicherung und dem Nachweis von Deutschkenntnissen feststellbar.[1100] Die Beauftragte sieht diese Entwicklung aus integrationspolitischer Sicht kritisch. Die Gruppe derjenigen, die die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllen können und auch nach langjährigem Aufenthalt in Deutschland ihren aufenthaltsrechtlichen Status nicht verfestigen können, dürfte damit größer werden – ihre Chancen auf volle Teilhabe damit geringer.

Privilegierte aufenthaltsrechtliche Verfestigungsmöglichkeiten nach relativ kurzer

[1100] Vgl. z.B. Anpassung der Anforderungen an die Aufenthaltsverfestigung in § 28 Abs. 2 Satz 1 AufenthG beim Familiennachzug zu deutschen Staatsangehörigen beim Nachweis der Kenntnisse der deutschen Sprache durch das Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern vom 29.08.2013 (BGBl. I, S. 3484).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Aufenthaltsdauer verbleiben somit im Bereich der Arbeitsmigration für Hochqualifizierte.[1101] Die günstigen Regelungen für einen schnellen Übergang in ein Daueraufenthaltsrecht folgen dem besonderen Interesse, durch Vereinfachungen den Zuzug hochqualifizierter Fachkräfte aus Drittstaaten zu befördern. Allerdings verharrt der Zuzug Hochqualifizierter auf eher geringem Niveau und die Inanspruchnahme insbesondere der Blauen Karte EU als zentralen Aufenthaltstitels für akademische Fachkräfte bleibt trotz Anstieg bei den Erteilungen hinter den Erwartungen noch zurück.

3.3 Unbegleitete minderjährige Ausländerinnen und Ausländer (UMA) in Deutschland

Unbegleitete Kinder und Jugendliche, die ohne ihre Personensorge- oder Erziehungsberechtigten nach Deutschland kommen, gelten als besonders vulnerable Personengruppe mit speziellen Bedürfnissen und Rechtsansprüchen. Die Motive für das Verlassen des Herkunftsstaates sind unterschiedlich, eine detaillierte Aufschlüsselung nach Ursachen und Umständen lässt die Datenlage nicht zu.[1102] Während Verfolgung z.B. aus politischen oder religiösen Gründen, Bürgerkriege sowie mangelnde Zukunftsperspektiven sowohl für Erwachsene als auch für Minderjährige ausschlaggebend sein können, existieren eine Vielzahl weiterer Bedrohungssituationen, von denen Kinder und Jugendliche in besonderem Maße betroffen sind. Zu den sog. kinderspezifischen Fluchtgründen zählen etwa die drohende Zwangsrekrutierung als Kindersoldat, die Gefahr von Entführungen, drohende Zwangsverheiratung oder die Verstümmelung der weiblichen Genitalien. Zudem können differenziert zu betrachtende, konkrete familiäre Lebenssituationen im Herkunfts- oder Erstaufnahmestaat dazu führen, dass Minderjährige diesen alleine verlassen müssen. Oftmals machen sich Familien auch zunächst zusammen auf, verlieren sich dann jedoch durch die Umstände der Flucht oder werden aufgrund neuartiger Schleuserstrategien voneinander getrennt. Auf der Flucht sind gerade allein reisende Minderjährige oft erheblichen Gefahren ausgesetzt und

[1101] Nach 21, bzw. 33 Monaten für Inhaber einer Blauen Karte EU sowie nach 24 Monaten für Absolventen deutscher Hochschulen. Darüber hinaus können Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit (§ 21 AufenthG) nach 36 Monaten eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden (vgl. § 21 Abs. 4 AufenthG).

[1102] Vgl. BAMF/EMN-Studie (2014): Unbegleitete Minderjährige in Deutschland, Working Paper 60, S. 12. In der Geschäftsstatistik des BAMF werden die Gründe der Schutzgewährung bzw. die geltend gemachten Verfolgungsgründe nicht erfasst.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

werden vermehrt Opfer von Menschenhandel und krimineller oder sexueller Ausbeutung.

Im Berichtszeitraum hat die Gruppe der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge bzw. der unbegleiteten minderjährigen Ausländerinnen und Ausländer (UMA) besondere Aufmerksamkeit erlangt. Dies steht u.a. im Zusammenhang mit den gestiegenen Zugangszahlen: Die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik erfasste im Jahr 2013 die Inobhutnahme von 6.584 Kindern und Jugendlichen aufgrund einer unbegleiteten Einreise. Im Jahr 2014 stieg die Zahl auf 11.642 Personen[1103]. Seit dem 01.11.2015 wird die Zahl der UMA in kinder- und jugendhilferechtlicher Zuständigkeit tagesaktuell erfasst. Diese betrug Ende des Jahres 2015 rund 60.000 Minderjährige, von denen jedoch nicht alle im Jahr 2015 eingereist sind.

Auch innerhalb der Europäischen Union hat die Gesamtzahl schutzsuchender UMA laut der Statistikbehörde Eurostat stark zugenommen. Während die Zahlen zwischen 2008 und 2013 im Schnitt bei 11.000 bis 13.000 Minderjährigen gelegen haben, sind 2015 wohl rund 88.300 Schutzsuchende unter 18 Jahren ohne Eltern oder andere Familienmitglieder in Europa eingetroffen, von denen wiederum 16 % einen Asylantrag in Deutschland gestellt haben.[1104]

Am 01. August 2016 befanden sich 52.028 UMA in kinder- und jugendhilferechtlicher Zuständigkeit. Hinzu kommen 8549 junge Volljährige unter 21 Jahren, die als unbegleitete Minderjährige nach Deutschland eingereist sind.

Angesichts dieser Zahlen sowie damit in Zusammenhang stehenden Entwicklungen und Gesetzesreformen wird der Personengruppe in diesem Lagebericht erstmalig ein eigenes Unterkapitel gewidmet, in dem die spezifische Situation von in Deutschland lebenden UMA dargestellt werden soll.[1105]

[1103] Vgl. Pressemitteilung Destatis vom 16.09.2015, online abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/09/PD15_340_225.html.

[1104] Pressemitteilung Eurostat vom 02.05.2016, online abrufbar unter: http://ec.europa.eu/eurostat/de/news/news-releases.

[1105] Themenbereiche, die minderjährige bzw. junge Schutzsuchende allgemein, also unabhängig von der Frage, ob sie unbegleitet oder begleitet eingereist sind, betreffen (z.B. Bildung, Arbeitsmarktzugang etc.), werden in den jeweiligen Fachkapiteln behandelt.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.3.1 Asyl- und aufenthaltsrechtliche Situation

Minderjährige Drittstaatsangehörige, die sich nicht in Begleitung eines Personensorgeberechtigten oder Erziehungsberechtigten befinden, unterliegen sowohl dem Ausländerrecht (bzw. dem Asyl- und Aufenthaltsrecht) als auch dem Kinder- und Jugendhilferecht. Zudem sind familienrechtliche Angelegenheiten zu klären, in der Regel insbesondere die Vormundbestellung. An den Schnittstellen dieser Rechtsgebiete treten häufig komplexe Fragestellungen auf. Infolge der gestiegenen Zugangszahlen und der zahlreichen Rechtsnovellen im Berichtszeitraum haben diese an Bedeutung gewonnen bzw. wurden im Vergleich zu den Vorjahren, insbesondere durch Wohlfahrtsverbände und ehrenamtliche Unterstützerinnen und Unterstützer, sehr viel häufiger an die Beauftragte herangetragen als zuvor.

Allgemein gilt: das Kinder- und Jugendhilferecht geht dem Asyl- und Aufenthaltsrecht nach Einreise eines UMA vor, denn ausländische Minderjährige sind in erster Linie Minderjährige und nur „an zweiter Stelle“ Ausländerinnen und Ausländer. Die Behörden mit asyl- und aufenthaltsrechtlichen Zuständigkeiten haben im Rahmen ihrer Entscheidungen eine Kindeswohlprüfung als einen besonderen Verfahrensgrundsatz zu berücksichtigen. Die Primärzuständigkeit („das Primat“) der im SGB VIII geregelten Kinder- und Jugendhilfe sichert die Wahrung des Kindeswohls und die Berücksichtigung des spezifischen Schutzbedürfnisses dieser Kinder und Jugendlichen. UMA müssen daher nach ihrer Einreise gemäß § 42a SGB VIII durch das Jugendamt in Obhut genommen und bedarfsgerecht in Jugendhilfeeinrichtungen untergebracht werden.[1106] Die Weiterleitung an eine asylrechtliche Aufnahmeeinrichtung oder eine als solche fungierende Notunterkunft für Erwachsene und Familien widerspricht diesen Vorgaben, auch wenn dies in der Vergangenheit in Einzelfällen vorgekommen ist[1107] bzw. nach wie vor vorkommen kann.[1108]

Die Frage, ob und auf welcher rechtlichen Grundlage der oder die Minderjährige in Deutschland bleiben kann, wird durch die Inobhutnahme nicht beantwortet. Die

---

[1106] Es besteht auch keine gesetzliche Verpflichtung zur Wohnsitzaufnahme in einer Aufnahmeeinrichtung, vgl. § 48 Nr. 1 bzw. § 47 Abs. 1 i.V.m. § 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Alt. 5 AsylG.

[1107] Vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 18/5564, Frage 82.

[1108] Nach einer Studie des Bundesfachverbands unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge (BumF e.V.) erfolgt die Unterbringung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme bundesweit in 12,6 % der Fälle in Unterkünften für erwachsene Asylsuchende. Vgl.: BUMF e.V.: Erste Evaluation zur Umsetzung des Umverteilungsgesetzes, Juli 2016, S. 7.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Minderjährigen müssen vielmehr wie auch erwachsene Drittstaatsangehörige ein asyl- und/oder aufenthaltsrechtliches Verfahren durchlaufen. Auch in diesem Rechtsgebiet finden sich besondere Regelungen und spezifische Garantien für minderjährige Personen, wie auch für die weitaus kleinere Untergruppe[1109] der unbegleiteten Minderjährigen. Diese sind oft in internationalen und unionsrechtlichen Verpflichtungen begründet. Besonders hervorzuheben ist hier etwa die UN-Kinderrechtskonvention, deren volle Umsetzung die amtierende Regierungskoalition als zentrales Anliegen hervorgehoben hat.[1110] Auf europäischer Ebene sind insbesondere die am 19.07.2013 in Kraft getretene und seit 2014 geltende Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-III-VO), in welcher der Minderjährigenschutz gegenüber der Vorgängerverordnung besonders gestärkt wurde, sowie die Neufassungen der EU-Richtlinie 2011/33/EU (Aufnahmerichtlinie) und der Richtlinie 2011/32/EU (Asylverfahrensrichtlinie) zu nennen, die bis zum 20.06.2015 in nationales Recht umzusetzen waren.

3.3.1.1 Handlungs- und Verfahrensfähigkeit, rechtliche Vertretung

Bis Herbst 2015 mussten Jugendliche ab 16 Jahren in asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren wie Erwachsene behandelt werden. Diese ausländerrechtlich festgelegte Abweichung zum nach deutschem Recht geltenden Alter des Eintritts der Volljährigkeit (18 Jahre) erschien wenig nachvollziehbar, führte in der Praxis zu zahlreichen Problemen und war angesichts einiger der benannten europäischen und internationalen Vereinbarungen rechtlich umstritten. Wie im Koalitionsvertrag explizit vorgesehen,[1111] wurde daher die Altersgrenze für die Fähigkeit zur Vornahme von Verfahrenshandlungen (sog. Handlungsfähigkeit) sowohl im aufenthaltsrechtlichen Verfahren in § 80 Abs. 1 AufenthG als auch im Asylverfahren in § 12 Abs. 1 AsylG von 16 auf 18 Jahre angehoben und der Vorrang der Kinder- und Jugendhilfe festgeschrieben.

Die Beauftragte begrüßte diese für alle ausländischen Minderjährigen geltende Gesetzesänderung ausdrücklich. Auswirkungen hat sie insbesondere auf die Situation von UMA, die auch als 16- oder 17-Jährige nicht mit schwierigen verfahrensrechtlichen Entscheidungen alleingelassen werden sollen. Durch die Rechtsänderung kommen jedoch auch gewisse Schutzlücken zulasten von UMA noch deutlicher zum Tragen, denen aus Sicht der Beauftragten verstärkte Aufmerksamkeit zu schenken ist: Die

[1109] Der ganz überwiegende Teil der minderjährigen Schutzsuchenden kommt in Begleitung der Eltern und Familien nach Deutschland, bis zu 90 % laut UNICEF-Lagebericht: Zur Situation der Flüchtlingskinder in Deutschland, Juni 2016, S. 12.

[1110] Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 99, 110.

[1111] Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 110.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Minderjährigen sind auf rechtliche Vertreter angewiesen, wenn sie Rechtshandlungen vornehmen möchten. Dies gilt auch für ausländerrechtliche Angelegenheiten, z.B. Asylanträge beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und Anträge auf Aufenthaltserlaubnis oder auf eine Bescheinigung über die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung) bei der Ausländerbehörde. UMA sind in diesen komplexen und zugleich existenziellen Angelegenheiten von kompetenter Unterstützung und Hilfestrukturen abhängig, also von Menschen, die über die erforderlichen Qualifikationen und Fachkenntnisse verfügen, wie es auch in den Rechtsakten des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) vorgegeben ist.[1112] In der Rechtsprechung uneinheitlich beurteilt wird dabei die Frage, ob die Person des Vertreters oder Vormunds selbst über diese Kenntnisse verfügen muss oder ob es ausreicht, wenn sie zumindest ausreichend organisiert und imstande ist, sich diese, ggf. unter Einschaltung fachkundiger Personen oder Beauftragung geeigneter Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, zu beschaffen.[1113]

Die Bestellung von Vormündern erfolgt nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) und hat durch das Familiengericht zu erfolgen.[1114] Sie verläuft nach Berichten gegenüber der Beauftragten in der Praxis nicht immer reibungslos und zeitnah. Dies liegt an der großen Zahl anhängiger Verfahren, Fragen hinsichtlich des Alters der Betroffenen sowie der unterschiedlichen Auslegung des geltenden Vormundschafts- und Kindschaftsrechts. So wird insbesondere die Frage, ob und inwiefern die Ausübung der Personensorge mittels moderner Kommunikationstechnologie vom Ausland aus möglich ist, auch für UMA unterschiedlich bewertet.[1115] Wenn das Familiengericht zu dem

---

[1112] Vgl. insbesondere Art. 6 Abs. 2 Dublin-III-VO, Art. 25 Abs. 1a) Satz 1, 3 AsylVRL (Art. 24 Abs. 1 Satz 1, 3 AufnRL).

[1113] Vgl. BGH, Beschluss vom 29.05.2013, Az.: XII ZB 124/12; anders u.a. OLG Frankfurt am Main, Beschluss/Urteil vom 11.09.2014, Az.: FamRZ 2014, 2015 Ls.

[1114] Nach den Vorschriften des BGB ist Vormundschaft anzuordnen und ein Vormund zu bestellen, wenn ein Minderjähriger nicht unter elterlicher Sorge steht oder wenn die Eltern weder in den die Person noch in den das Vermögen betreffenden Angelegenheiten zur Vertretung des Minderjährigen berechtigt sind (§ 1773 Abs. 1 BGB). Die zweite Fallgruppe der nicht zur Vertretung berechtigten Eltern greift vor allem dann ein, wenn die elterliche Sorge ruht. Bei UMA geht es dabei meistens um das Ruhen der elterlichen Sorge wegen tatsächlicher Verhinderung, § 1674 BGB.

[1115] Die Frage betrifft die Prüfung der Voraussetzungen des § 1674 Abs. 1 BGB (Ruhen der elterlichen Sorge bei tatsächlichem Hindernis). Diese liegen vor, wenn Eltern auf längere Zeit die elterliche Sorge tatsächlich nicht ausüben können. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, prüft das Familiengericht im Einzelfall. Denn die Feststellung des Ruhens der elterlichen Sorge und die Anordnung der Vormundschaft bedeuten einen wesentlichen Eingriff in Elternrechte. Das Familiengericht wird im Einzelfall auch berücksichtigen, wo sich die Eltern aufhalten und welche

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ergebnis kommt, dass z.B. regelmäßiger Handykontakt zwischen den Eltern und einem minderjährigen Ausländer im konkreten Fall ausreichend ist, liegen die Voraussetzungen für die Bestellung eines Vormunds nicht vor.[1116]

Im Berichtszeitraum haben sich zahlreiche Bürgerinnen und Bürger bei der Beauftragten oder in ihren Gemeinden und Kommunalregierungen gemeldet, um ihr Interesse an der Übernahme einer Vormundschaft mitzuteilen. Diese Form des ehrenamtlichen Engagements gilt es besonders zu würdigen, auch weil sie viel Verantwortung mit sich bringt. Die ehrenamtliche Vormundschaft hat zahlenmäßig nur einen geringen Anteil an allen Vormundschaften. Zugleich erscheint die Entwicklung einer persönlich geprägten Beziehung im Rahmen persönlicher Vormundschaften leichter als im Rahmen von Amtsvormundschaften durch das Jugendamt, wo Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgrund der gesetzlichen Vorgaben (§ 55 Abs. 2 Satz 4 SGB VIII) bis zu 50 Mündel vertreten können, in der Praxis wohl häufig noch mehr. Nach Berichten gegenüber der Beauftragten haben einige UMA ihre gesetzlichen Vertreter noch nie gesehen und halten statt dessen ehrenamtliche Unterstützerinnen und Unterstützer für ihre Sorgeberechtigten. Aus diesen Gründen spricht sich die Beauftragte ganz besonders dafür aus, im Rahmen anstehender Gesetzesnovellen[1117] an der Hervorhebung der besonderen Bedeutung der ehrenamtlichen Vormundschaft[1118] im Gesetz festzuhalten und zugleich zu prüfen, wie die persönliche Einzelvormundschaft insgesamt gestärkt werden kann.[1119]

Bis zum Zeitpunkt der Vormundbestellung ist das Jugendamt im Rahmen der sog. „Notvertretung“ kraft öffentlichen Rechts berechtigt und verpflichtet, alle Rechtshandlungen vorzunehmen, die zum Wohl des Kindes oder Jugendlichen notwendig sind.[1120] Der Beauftragten ist es ein großes Anliegen, dass flächendeckend sichergestellt ist, dass sowohl Vormünder als auch sonstige im Rahmen der Notvertretung fungierende Jugendamtsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter gerade im Bereich des Asyl- und

---

Kommunikationsmöglichkeiten und Sprachkenntnisse bestehen. Vgl. hierzu u.a. BGH, Beschluss vom 06.10.2004, Az.: XII ZB 80/04.

[1116] Aktuell zu den Voraussetzungen des § 1674 BGB: DIJuF-Rechtsgutachten JAmt2016, S. 195; KG FamRZ 2016, S. 649; OLG Hamm, Beschluss vom 10.08.2015, Az.: 4 UF 117/15.

[1117] Modernisierung des Vormundschaftsrechts, vorgesehen in: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 154.

[1118] Siehe §§ 1779, 1791b BGB.

[1119] So auch: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: Eckpunkte für die weitere Reform des Vormundschaftsrechts, 13.10.2014.

[1120] Vgl. § 42a Abs. 3 SGB VIII. In § 42 Abs. 2 Satz 4 SGB VIII nur „berechtigt“.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Aufenthaltsrechts über die erforderliche Sachkunde verfügen oder sich diese zumindest verschaffen können und regt den weiteren Ausbau von Schulungsangeboten und Informationsmöglichkeiten unter Einbeziehung erfahrener Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte an. Zudem unterstützt sie das Vorhaben, im Rahmen der Vormundschaftsrechtsreform zu prüfen, ob und wie die Anforderungen an Vormünder auch mit Blick auf die spezielle Situation von UMA präzisiert werden können.[1121]

3.3.1.2 Das „asyl- und aufenthaltsrechtliche Clearing“

Die Klärung der asyl- und aufenthaltsrechtlichen Situation einschließlich der Entscheidung, ob und ggf. wann ein Asylantrag gestellt werden soll, ist eine der wichtigsten Fragen nach der Ankunft in Deutschland. Sie sollte unter Aufarbeitung der Hintergründe für das Verlassen des Herkunftsstaats gemeinsam mit der rechtlichen Vertreterin oder dem rechtlichen Vertreter als Teil des individuellen „Clearingverfahrens“[1122] in einer vertrauensvollen und altersgerechten Atmosphäre angegangen werden. Dies hat das zuständige Jugendamt im Rahmen der Notvertretung während der vorläufigen Inobhutnahme nach § 42a Abs. 3 SGB VIII bzw. Inobhutnahme nach § 42 Abs. 2 SGB VIII unter Berücksichtigung des Wohls der bzw. des Minderjährigen möglichst zeitnah einzuleiten und voranzutreiben.

Der Beauftragten ist jedoch vermehrt berichtet worden, dass dieses Vorgehen oft nicht gewährleistet erscheint. Verbände der Zivilgesellschaft gehen sogar davon aus, dass ein Clearing hinsichtlich ausländerrechtlicher Fragen in der weit überwiegenden Zahl der Inobhutnahmen nicht erfolgt.[1123] Vor diesem Hintergrund erscheint es notwendig, gerade zuständige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Jugendämtern, z.B. durch Schulungen und Fortbildungen stärker in die Lage zu versetzen, diese Aufgabe in der gebotenen Weise wahrzunehmen. So kann vermieden werden, dass sie davor zurück schrecken, zumindest „anzuprüfen“, ob eine bestimmte Vorgehensweise, insbesondere die Asylantragstellung, naheliegend erscheint.

[1121] So auch: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: Eckpunkte für die weitere Reform des Vormundschaftsrechts, 13.10.2014.

[1122] Der Begriff umschreibt die verwaltungs- und sorgerechtlichen sowie organisatorischen Abläufe, die nach der Inobhutnahme in Gang gesetzt werden, vgl. u.a. Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter: Handlungsempfehlungen zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, Mai 2014, http://www.bagljae.de/archiv/empfehlungen-und-arbeitshilfen/index.php.

[1123] In einer bundesweiten Online-Umfrage unter 1.403 Fachkräften konnten lediglich 11,5% der Teilnehmenden bestätigen, dass ein asyl- und aufenthaltsrechtliches Clearing im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme immer gewährleistet ist (für Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII: 20%). Vgl.: BUMF e.V.: Erste Evaluation zur Umsetzung des Umverteilungsgesetzes, Juli 2016, S. 27:

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Nach Bestellung eines Vormunds ist es Aufgabe des Vormunds, das ausländerrechtliche Vorgehen zügig und im Interesse der bzw. des Betroffenen (weiter) voran zu treiben.

Der Beauftragten ist es ein besonderes Anliegen, dass sich die Kinder und Jugendlichen nicht unnötigerweise Wochen und Monate in einem ausländerrechtlich unklaren Status befinden, da dies zu Verfahrensverzögerungen, psychischen Belastungen und elementaren Rechtseinbußen, etwa in Fragen des Familiennachzugs, führen kann. Inhaltlich gilt es, im Rahmen des ausländerrechtlichen Clearings Folgendes zu berücksichtigen: Für UMA besteht jedenfalls ein Anspruch auf Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 58 Abs. 1a AufenthG, sofern nicht konkret festgestellt ist, dass sie oder er im Rückkehrstaat einem Mitglied der Familie, einer zur Personensorge berechtigten Person oder einer geeigneten Aufnahmeeinrichtung übergeben werden kann. Diese Voraussetzungen liegen in aller Regel nicht vor. Die oder der UMA hat damit unabhängig von der Asylantragstellung einen zumindest vorübergehend „gesicherten" Aufenthalt.[1124] Dieser kann den Weg in eine Aufenthaltserlaubnis eröffnen, ist jedoch zugleich mit Eintritt der Volljährigkeit gefährdet. Über die Duldung ist umgehend eine Bescheinigung auszustellen,[1125] die bei der Ausländerbehörde einzuholen ist. Das Fehlen einer solchen Bescheinigung kann in der Praxis z.B. bei Anträgen zur Gewährung von Sozialleistungen, Ausbildungsförderung oder eines Bleiberechts nach § 25a oder §25b AufenthG oder sonstigen Aufenthaltstiteln zu Fragen und Verzögerungen führen oder andere negative Auswirkungen haben.

So sollte etwa bei der Anrechnung von Aufenthaltszeiten bspw. zum Erhalt eines Bleiberechts nach 4 Jahren oder BaföG-Leistungen nach 15 Monaten nicht zwangsläufig auf das Ausstellungsdatum der Duldungsbescheinigung abgestellt werden.[1126] Maßgeblich ist nach Auffassung der Beauftragten vielmehr der Zeitpunkt, ab dem der oder die Betreffende sich tatsächlich faktisch geduldet in Deutschland aufgehalten hat. Seit Inkrafttreten des Datenaustauschverbesserungsgesetzes wird zumindest das Datum der ersten ausländerrechtlichen Erfassung im Ausländerzentralregister (AZR) festgehalten.[1127] Wenn sich die erste Kontaktaufnahme mit einer Ausländerbehörde oder dem BAMF jedoch verzögert hat, können ggf. auch vorhergehende Zeiträume für die Berechnung

---

[1124] Vgl. BVerwG, Urteil vom 13.06.2013, Az.:10 C 13.12.

[1125] Vgl. § 60a Abs. 4 AufenthG. Es handelt sich um eine deklaratorische Bescheinigung.

[1126] Vgl. auch BVerwG, Urteil vom 25. März 2014, Az.: 5 C 13/13.

[1127] Vgl. hierzu die Änderungen in §§ 2 ff. AZRG und die Ausführungen unter 4.2. (Einreise, Registrierung und Status).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

relevant sein.

Neben der Aufforderung zur Ausstellung der Duldungsbescheinigung können bei der Ausländerbehörde in geeigneten Fällen auch zusätzliche Anträge mit dem Ziel der Aufenthaltssicherung gestellt werden.[1128]

Die in der Regel wichtigste Fragestellung im Rahmen des asyl- und aufenthaltsrechtlichen Clearings ist jedoch die Entscheidung für oder gegen die Stellung eines Asylantrags. Zugleich ist sie, abhängig von der individuellen Geschichte des jungen Menschen, aber auch ganz entscheidend vom jeweiligen Herkunftsstaat, unterschiedlich anspruchsvoll. So haben im Jahr 2015 mindestens 40 % der eingereisten UMA einen Asylantrag gestellt. [1129] Hauptherkunftsstaaten der Antragstellenden waren Afghanistan, Syrien, Eritrea und Irak – Staaten mit nach wie vor sehr hohen Schutzquoten.[1130] Bei Einzelbetrachtung der Entscheidungen wird zudem erkennbar, dass die Schutzquote für UMA in der Regel höher liegt als bei Erwachsenen und begleiteten Minderjährigen aus denselben Staaten. Auch allgemein war die Quote positiver Verfahrensabschlüsse für UMA mit insgesamt 98,2 % im bisherigen Jahr 2016 sehr hoch.[1131] In zahlreichen Fällen wird die Entscheidung über den Asylantrag daher grundsätzlich naheliegend sein und sollte dann auch möglichst zeitnah nach Inobhutnahme erfolgen, um so schnellstmöglich eine Anerkennung zu erlangen. Gerade für UMA aus sicheren Herkunftsstaaten kann die Ablehnung eines Asylverfahrens jedoch auch negative Folgen haben, die es zu berücksichtigen gilt.

3.3.1.3 UMA im Asylverfahren

Sofern die Entscheidung, einen Asylantrag zu stellen, getroffen wurde, kann dieser im Namen der bzw. des UMA durch die gesetzliche Vertretung umgehend formlos und schriftlich gestellt werden. Anders als bei den meisten anderen Asylsuchenden sollte der Antrag nicht in einer BAMF-Außenstelle eingehen, sondern bei der Zentrale des BAMF in Nürnberg. Dies ist darin begründet, dass UMA nicht in Aufnahmeeinrichtungen im Sinne

---

[1128] Bspw. auf isolierte Prüfung von Abschiebungsverboten bzw. auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis z.B. nach § 25 Abs. 5 AufenthG.

[1129] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Walter-Rosenheimer u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 18/7621, S. 28.

[1130] Für den Zeitraum 01.01.-30.06.2016: Syrien: 98,9%, Eritrea: 94,1 %, Afghanistan: 71 %, Irak: 98 %. Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 18/9273, S. 7.

[1131] Ebenda. Bezogen auf Zeitraum 01.01.-30.06.2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

des Asylgesetzes untergebracht werden dürfen, nach denen sich eine entsprechende Außenstellenzuständigkeit bestimmen ließe.[1132] Die Möglichkeit der schriftlichen Antragstellung hat den Vorteil, dass der Erhalt eines Termins zur förmlichen Antragstellung nicht erforderlich ist und es nicht zu damit in Zusammenhang stehenden Wartezeiten kommt. Aus diesem Grund ist auch die Ausstellung eines Ankunftsnachweises im Sinne des § 63a AsylG für die Personengruppe der in diesem Zeitraum zumindest faktisch geduldeten UMA nicht vorgesehen. Direkt mit Zugang des schriftlichen Antrags bei der Zentrale des BAMF gilt der Aufenthalt des UMA gemäß § 55 Abs. 1 Satz 3 AsylG als gestattet. Das Datum des Zugangs sollte in der möglichst umgehend von der Ausländerbehörde auszustellenden Bescheinigung[1133] benannt sein.

Die Beauftragte begrüßt es, dass das BAMF den Asylverfahren von UMA besondere Aufmerksamkeit widmet. In allen Außenstellen[1134] werden sog. Sonderbeauftragte eingesetzt, die sich in speziellen Schulungsmaßnahmen mit den Besonderheiten betreffend diese Personengruppe vertraut gemacht haben und über spezielle rechtliche, kulturelle und psychologische Kenntnisse verfügen. Diese übernehmen sowohl die Anhörung als auch die Entscheidung. An einigen Außenstellen besteht allerdings ein Mangel an Sonderbeauftragten, was zu verlängerten Wartezeiten für die Anhörung von UMA mit allen damit verbundenen Konsequenzen führt.

Die Betreuung des Verfahrens beim BAMF übernimmt die gesetzliche Vertretung für die UMA. Da gerade Minderjährige aufgrund ihres Alters möglicherweise nur eingeschränkt imstande sind, die Asylgründe hinreichend zu verdeutlichen, sollte die asylrechtliche Anhörung durch den Vertreter gemeinsam mit dem anzuhörenden Kind oder Jugendlichen gründlich vorbereitet werden. Nach derzeitiger Weisungslage findet die Anhörung grundsätzlich in Anwesenheit des Vormunds statt und dieser erhält die Gelegenheit, bei der Anhörung Fragen zu stellen und Bemerkungen vorzubringen. Bei Verhinderung des Vormunds ist ein neuer Termin anzuberaumen. Die Ladung zur Anhörung wie auch der Bescheid mit dem Ergebnis über das Asylverfahren sind dem Vormund zuzustellen.[1135]

Ein beschleunigtes Verfahren im Sinne des § 30a AsylG kommt bei unbegleiteten

---

[1132] Vgl. hierzu § 14 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 2 Var. 5 und Nr. 3 AsylG.

[1133] Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung nach § 63 AsylG.

[1134] Auch wenn der Antrag schriftlich bei der Zentrale des BAMF zu stellen ist, findet die Anhörung in der anschließend für zuständig erklärten Außenstelle statt.

[1135] Vgl. BAMF-Leitfaden vom 20.07.2015 zur unmittelbaren innerstaatlichen Anwendung der Richtlinie 2013/32/EU.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Minderjährigen nicht in Betracht.[1136] Dagegen sind Flughafenverfahren auf Grundlage des § 18a AsylG für UMA auch nach der EU-Asylverfahrensrichtlinie nicht vollständig ausgeschlossen. Im Jahr 2014 ist ein solches Verfahren am Flughafen Frankfurt am Main in 18 Fällen eingeleitet, dann aber anderweitig, zumeist wohl durch eine Entscheidung über die Erlaubnis zur Einreise, beendet worden.[1137] Im Jahr 2016 wurden bis 30. Juli keine UMA im Rahmen des Flughafenverfahrens festgestellt.[1138]

Die Anzahl der Überstellungen von UMA in andere Mitgliedstaaten ist gering, im Jahr 2016 ist dies bis 30. Juli vier Mal vorgekommen.[1139] Hintergrund war in diesen Fällen eine Zusammenführung mit Familienangehörigen, die dem Kindeswohl diente und unter Einbeziehung des jeweiligen Vormunds erfolgte. Im Jahr 2013 hat der Europäische Gerichtshof klargestellt, dass die besonders schutzwürdige Gruppe der UMA grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat überstellt werden kann.[1140] Vor Überstellungen von UMA nach Deutschland wird in der Regel eine sozialpädagogische Einschätzung durch das Jugendamt am Wohnort der Familienangehörigen eingeholt.

Eine Ablehnung des Asylverfahrens als „offensichtlich unbegründet“ erscheint in den Vorgaben der EU-Asylverfahrensrichtlinie nur möglich, wenn der oder die Minderjährige aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt, ein Sicherheitsrisiko darstellt oder zu einer mehrjährigen Freiheitsstrafe verurteilt wurde.[1141]

3.3.2 Rechtsänderungen und Diskussionen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe

Entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag verfolgt die Beauftragte Vorhaben und Maßnahmen der Bundesregierung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere soweit Kinder, Jugendliche und Heranwachsende mit Migrationshintergrund besonders betroffen sind.

[1136] Vgl. BT-Drs. 18/7538, S. 16.

[1137] Vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 18/2999, Frage 9.

[1138] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 18/9273, S. 6.

[1139] Vgl. ebenda, S. 11, 9.

[1140] EugH, C‑648/11, Rnr. 55.

[1141] Vgl. Art. 31 Abs. 8, Art. 32 Abs. 2 i.V.m. Art. 25 Abs. 6 AsylVRL.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.3.2.1 Gesetzliches Verteilungsverfahren für UMA

Die gestiegenen Zugangszahlen von UMA im Berichtszeitraum führten dazu, dass bereits im Sommer 2014 an manchen Orten der Bundesrepublik eine dem Kindeswohl entsprechende Unterbringung und Versorgung nicht mehr gewährleistet war. Dies stand auch damit in Zusammenhang, dass ein großer Teil der UMA an wenigen regionalen Knotenpunkten erstmalig behördlich festgestellt wurde und die mit deren Aufnahme, Versorgung und Betreuung verbundenen Maßnahmen sowie die damit verbundene Kostentragungspflicht einer begrenzten Anzahl von Kommunen bzw. Ländern auferlegt waren.

Hintergrund war das bis zum 01.11.2015 geltende Recht, wonach das Jugendamt, in dessen Bereich die Einreise eines unbegleiteten ausländischen Kindes oder Jugendlichen festgestellt wird, zu dessen dauerhafter Inobhutnahme verpflichtet war.[1142] Im Oktober 2014 wurde daher auf der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vereinbart, eine landes- und bundesweite Aufnahmepflicht nach den Quoten des Königsteiner Schlüssels einzuführen, um so die Belastungen der Kommunen gerechter zu verteilen und zugleich eine den besonderen Schutzbedürfnissen und Bedarfslagen von unbegleiteten Minderjährigen entsprechende Unterbringung, Versorgung und Betreuung in ganz Deutschland sicherzustellen.[1143]

Am 01.11.2015 ist das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher in Kraft getreten (UMA-Gesetz). Dieses sieht in den neuen §§ 42a ff. SGB VIII ein vorrangig landesinternes, ansonsten bundesweites Verteilverfahren für UMA im Rahmen der weiterhin verpflichtenden Inobhutnahme vor. UMA, die bereits vor diesem Zeitpunkt in die Bundesrepublik eingereist waren, wurden in die Rechtsänderung nicht einbezogen. Im Jahr 2016 sind 10.665 UMA zum Stand 30. Juli verteilt worden. Das Gesetz wird in seinen Wirkungen evaluiert und es besteht eine jährliche Berichtspflicht.

[1142] Vgl. § 42 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, § 87 SGB VIII a.F.

[1143] Vgl. Ziff. 5 des Ergebnisprotokolls der Jahreskonferenz vom 15. bis 17.10.2014 zu TOP 5 „Entwicklung der Asylbewerberzahlen“.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Zum Verfahrensablauf

Nach wie vor sind UMA am Ort ihres tatsächlichen Aufenthalts umgehend in Obhut zu nehmen. Hierbei handelt es sich allerdings nunmehr ausdrücklich um eine vorläufige Maßnahme vor der Entscheidung über die Verteilung.[1144] „Unbegleitet“ sind dabei auch solche Minderjährigen, die nicht „allein“, sondern in Begleitung von nicht erziehungsberechtigten Verwandten oder sonstigen bekannten Personen sind. Die Anforderungen an die Übertragung bzw. den Nachweis der Erziehungsberechtigung sowie die konkreten Bedarfe einer oder eines verheirateten UMA sind einzelfallbezogen zu klären.[1145]

Die im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme zu treffende Entscheidung über das Verteilungsverfahren unterliegt engen Fristen, die dem kindlichen Zeitempfinden während der Übergangsphasen Rechnung tragen sollen. Binnen der ersten sieben Werktage nach vorläufiger Inobhutnahme hat das zuständige örtliche Jugendamt darüber zu entscheiden, ob und inwieweit eine Verteilung erfolgen kann oder ob eine solche ausgeschlossen ist. Letzteres ist u.a. dann der Fall, wenn die Durchführung des Verteilungsverfahrens nicht innerhalb eines Monats nach Beginn der vorläufigen Inobhutnahme erfolgen kann.[1146] Dieses Einschätzungsverfahren („Erstscreening“) umfasst die Frage nach verwandten Personen im In- und Ausland, eine Kindeswohlprüfung, die Alterseinschätzung und eine Gesundheitsuntersuchung.

Bei der Feststellung des Kindeswohls ist in Abhängigkeit von Alter und Entwicklungsstand der Wille des Kindes oder Jugendlichen einzubeziehen. Eine Kindeswohlgefährdung infolge physischer oder psychischer Belastungen oder aus sonstigen Gründen stellt dabei einen zwingenden Ausschlussgrund für die Verteilung dar.[1147] Dies kann nach Auffassung der Bundesregierung z.B. der Fall sein, wenn die Transportfähigkeit aufgrund der körperlichen oder seelischen Verfassung so stark beeinträchtigt ist, dass erhebliche Risiken einer körperlichen oder psychischen Schädigung entstehen würden bzw. mit

---

[1144] Vgl. §§ 42a, 88a Abs. 1 SGB VIII.

[1145] So auch: Auslegungshilfe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 14.04.2016.

[1146] Vgl. § 42b Abs. 4 Nr. 4 SGB VIII. Diese Ausschlussfrist kann unter bestimmten Voraussetzungen bis zum 31.12.2016 um einen weiteren Monat verlängert werden, vgl. § 42d Abs. 3 SGB VIII.

[1147] Vgl. § 42b Abs. 4 Nr. 1 SGB VIII.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

hoher Wahrscheinlichkeit eine (Re-)Traumatisierung erfolgen könnte.[1148]

Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass der oder die UMA während der sensiblen Phase der vorläufigen Inobhutnahme durch das Jugendamt selbst vertreten wird, dieses also eine Art Doppelrolle innehat, was Verbände und Sachverständige auch mit Blick auf europarechtliche Vorgaben zum Ausschluss von Interessenkollisionen zulasten des Minderjährigen kritisiert haben.[1149] Um den beiden Funktionen als Vertretung des UMA und als Behörde, die maßgebliche Entscheidungen im Hinblick auf die Altersfestsetzung, die Verteilungsfrage sowie die Durchführung von Maßnahmen und Gewährung von Leistungen für das Kind oder den Jugendlichen zu treffen hat, gleichermaßen gerecht zu werden, sollten daher zumindest gewisse organisatorische und personelle Vorkehrungen getroffen und eingefordert werden.[1150] Die Beauftragte regt an, dass die Aufgaben der Notvertretung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme von den Personen im Jugendamt übernommen werden, die für die Amtsvormundschaft bzw. -pflegschaft zuständig sind[1151] und i.d.R. zugleich über die weitgehendsten ausländerrechtlichen Fachkenntnisse verfügen sollten.

Die Behörden mit asyl- und aufenthaltsrechtlichen Zuständigkeiten haben im Zusammenhang mit Verteilungsentscheidungen den Vorrang kinder- und jugendhilferechtlicher Entscheidungen ebenfalls zu berücksichtigen. So sind ausländerrechtliche Bestimmungen und Auflagen, etwa Wohnsitzauflagen nach § 60 AsylG oder § 61 AufenthG, wie auch örtliche Zuständigkeiten anzupassen bzw. aufzuheben.

Die Beauftragte hat im Berichtszeitraum zahlreiche Einzeleingaben zu Fällen erhalten, in denen ihr die Berücksichtigung des Kindeswohls als Rechtsgrundsatz und Verfahrensprinzip insbesondere bei Fragen des Aufenthaltsorts von Minderjährigen in kinder- und jugendhilferechtlicher Zuständigkeit in der ausländerbehördlichen Verwaltungspraxis nicht ausreichend bekannt erschien und es deswegen bei Anfragen von Jugendämtern und Vormündern zu Problemen und Missverständnissen gekommen

---

[1148] Vgl. BT-Drs. 18/ 5921, S. 23.

[1149] Vgl. u.a. Sachverständigenanhörung im FSFJ-Ausschuss des Bundestags, Protokoll Nr.18/44, S. 12, 15, 17.

[1150] Vgl. BT-Drs. 18/5921, S. 24.

[1151] So auch: Wiesner / Loss, SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe, Nachtragskommentierung Dezember 2015, § 42a Rn. N 17.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

ist.[1152] Es wird daher angeregt, insbesondere in den Ausländerbehörden Fortbildungsmaßnahmen u.ä. in Erwägung zu ziehen.

Alterseinschätzung und -festsetzung

Seit Langem hat das Fehlen einer verbindlichen Regelung für die Festsetzung des Alters zu zahlreichen rechtlichen und tatsächlichen Problemen und einer regional sehr unterschiedlichen Verwaltungspraxis geführt.[1153] Mit dem UMA-Gesetz ist nun eine entsprechende Rechtsgrundlage in § 42f SGB VIII verankert worden, die ein „behördliches Verfahren zur Altersfeststellung“ vorsieht. Dies ist sehr zu begrüßen. Da es nach medizinischen Erkenntnissen unstreitig ist, dass das Alter einer Person nicht zweifelsfrei „festgestellt“ werden kann,[1154] hat sich die Beauftragte dafür ausgesprochen, in dem Zusammenhang einheitlich den Begriff „Alters*festsetzung*“ zu verwenden und bestehende gesetzliche Regelungen (z.B. § 49 AufenthG) dahin gehend umzuformulieren.

Der neue § 42f SGB VIII stellt klar, dass das Jugendamt zunächst vorhandene Ausweispapiere oder ähnliche Dokumente einzusehen und dann hilfsweise eine „qualifizierte Inaugenscheinnahme“ der Person vorzunehmen hat. Im Rahmen dieser Maßnahme gilt es, den „Gesamteindruck“ der Person zu würdigen, also neben dem äußeren Erscheinungsbild insbesondere auch die Bewertung der im Gespräch gewonnenen Informationen zum Entwicklungsstand. Daneben kann zu einer qualifizierten Inaugenscheinnahme im Sinne der Vorschrift auch gehören, Auskünfte jeder Art einzuholen, Beteiligte anzuhören, Zeugen und Sachverständige zu vernehmen oder die schriftliche oder elektronische Äußerung von Beteiligten, Sachverständigen und Zeugen einzuholen sowie Dokumente, Urkunden und Akten beizuziehen. Selbstverständlich muss das Verfahren unter Achtung der Menschenwürde und der körperlichen Integrität erfolgen und sollte sich an qualifizierten Standards orientieren.[1155] Die ausländische Person ist in

---

[1152] Meist standen diese Fälle in Zusammenhang mit gewünschten oder erfolgten Verteilungen bzw. Ortswechseln von UMA aufgrund von Familienzusammenführungen oder Verwandtenunterbringung nach § 33 SGB VIII.

[1153] Vgl. z.B. die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 18/2999, Frage 109, 113.

[1154] Vgl. u.a. European Asylum Support Office: Praxis der Altersbestimmung in Europa, 2013, S. 24.

[1155] Vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18/6392, S. 20, wo zugleich auf die von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter erarbeiteten Standards verwiesen wird: Handlungsempfehlungen zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen vom Mai 2014, http://www.bagljae.de/archiv/empfehlungen-und-arbeitshilfen/index.php.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

das Verfahren einzubeziehen und vollumfänglich in einer ihr verständlichen Sprache aufzuklären. Zudem ist ihr die Möglichkeit zu geben, eine Person ihres Vertrauens zu benachrichtigen. Sofern trotz gründlicher qualifizierter Inaugenscheinnahme Zweifel fortbestehen sollten, hat das Jugendamt von Amts wegen oder auf Antrag der Betreffenden oder ihrer Vertreter eine ärztliche Untersuchung auf „Bestimmung" des Alters zu veranlassen. Diese ist mit den schonendsten und soweit möglich zuverlässigsten Methoden von qualifizierten medizinischen Fachkräften durchzuführen, was z.B. Genitaluntersuchungen in jedem Falle ausschließt.[1156] Umstritten ist die Zulässigkeit einer Röntgenuntersuchung zur Altersfestsetzung.[1157] Die betroffene Person ist umfassend aufzuklären und unterliegt der Obliegenheit der Mitwirkung. Eine Verweigerung der Einwilligung in die Untersuchungen allein führt dabei jedoch nicht automatisch zur Annahme der Volljährigkeit.[1158] Nach Abschluss dieser Maßnahmen ist entsprechend den Vorgaben der EU-Asylverfahrensrichtlinie[1159] von dem Prinzip „Im Zweifel für die Minderjährigkeit" auszugehen und die Inobhutnahme fortzuführen. Dies ergibt sich zugleich aus den Grundsätzen des deutschen allgemeinen Ordnungsrechts, da die Inobhutnahme primär der Gefahrenabwehr dient.[1160] Nicht unproblematisch erscheint vor diesem Hintergrund der gesetzliche Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Klage gegen die Beendigung oder Ablehnung der (vorläufigen) Inobhutnahme.[1161]

Mit dem Ziel, noch weiter gehende Rechtssicherheit zu schaffen, die betroffenen Minderjährigen vor mehrfachen Belastungen durch das Altersfestsetzungsverfahren zu schützen und zur allgemeinen Verfahrensbeschleunigung beizutragen, spricht sich die Beauftragte zusätzlich für eine Bindungswirkung der Entscheidung gegenüber Dritten, z.B. den Behörden mit asyl- und aufenthaltsrechtlicher Zuständigkeit, aus. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass das Alter ein und derselben Person in den oft parallel laufenden kinder- und jugendhilferechtlichen, familienrechtlichen (u.a. Vormundbestellung) und asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren einheitlich bewertet

---

[1156] Vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18/6392, S. 21.

[1157] Verneinend: z.B. OLG Köln, MDR 2013, S. 286; a.A. z.B.: OLG Hamm, FamRZ 2015, FamRZ, S. 1635.

[1158] Vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18/6392, S. 21.

[1159] Art. 25 Abs. 5 Unterabsatz 1 Richtlinie 2013/32/EU.

[1160] Vgl. auch § 8a Abs. 3 Satz 2 SGB VIII.

[1161] Vgl. § 42f Abs. 3 SGB VIII.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

wird.

Seitens der Bundesbehörden werden medizinische Untersuchungen zur Altersbestimmung nur durch die Bundespolizei veranlasst. Es handelt sich hierbei nach Angaben der Bundespolizei um Ausnahmefälle auf Grundlage des § 49 Abs. 3 AufenthG, die statistisch nicht erfasst werden. Beim BAMF finden keine Verfahren zur Altersfestsetzung statt.[1162]

Familienzusammenführung nach SGB VIII und Familieneinheit

Die Schaffung bzw. Wiederherstellung von Familieneinheit hat im Umgang mit UMA zweifellos eine hervorgehobene Bedeutung. Entsprechend diesem auch im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) fest verankerten Grundsatz hat das Jugendamt die Frage nach verwandten Personen im In- oder Ausland bereits im Rahmen der Ersteinschätzung zu stellen und nach § 42a Abs. 5 Satz 2 SGB VIII schon im Verteilungsverfahren auf eine „Familienzusammenführung“ hinzuwirken. Wenn die Zusammenführung mit einer verwandten Person im In- oder Ausland kurzfristig erfolgen kann, soll die Verteilung ganz ausgeschlossen sein.[1163]

Neben den Angehörigen der Kernfamilie, also den Eltern und Geschwistern, ist hier also entsprechend dem Wortlaut der Regelungen auch an sonstige Verwandte zu denken. Die Beauftragte geht zudem davon aus, dass eine Zusammenführung unter kinder- und jugendhilferechtlichen Gesichtspunkten nicht mit einer „Familienzusammenführung“ im Sinne des Aufenthaltsgesetzes gleichzusetzen ist und mithin nicht zwangsläufig vorausgesetzt, dass der oder die UMA bei der verwandten Person untergebracht und versorgt werden kann und die verwandte Person bereit ist, die Personensorge zu übernehmen. Auch sonstige wichtige familiäre und verwandtschaftliche Beziehungen, etwa das Verhältnis zu am gleichen Ort lebenden erwachsenen Geschwistern, können eine erhebliche integrative und soziale Stütze darstellen.

Wenn es zu einer Verteilung kommt, dürfen Geschwister nur im Ausnahmefall getrennt werden, nämlich ausschließlich unter der Voraussetzung, dass das Kindeswohl eine solche Trennung erfordert. Sonstige enge soziale Bindungen zwischen einzelnen UMA, z.B. unter gemeinsam eingereisten Cousins und Cousinen oder Freunden („Fluchtgemeinschaften“), sollen ebenfalls berücksichtigt werden.[1164]

[1162] Näheres vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 18/2999, Frage 113.

[1163] Vgl. § 42b Abs. 4 Nr. 3 SGB VIII.

[1164] Vgl. § 42b Abs. 5 Satz 1 SGB VIII.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Sowohl anstelle einer Verteilung als auch im Anschluss daran kann ein anderes Jugendamt auf Grundlage des § 88a Abs. 2 Satz 3 SGB VIII die Zuständigkeit für einen ausländischen Minderjährigen aus Gründen des Kindeswohls oder aus sonstigen humanitären Gründen übernehmen. Um finanziellen Nachteilen entgegenzuwirken, wird dem betreffenden Land diese freiwillige Übernahme auf die Aufnahmequote nach § 42c SGB VIII angerechnet. Das in Betracht kommende Jugendamt hat hierüber eine Ermessensentscheidung zu treffen, wobei mit Blick auf die hervorgehobene Bedeutung der Familieneinheit und sonstige Vorgaben im Unions- und Verfassungsrecht in Einzelfällen, etwa bei einem besonderen familiären Näheverhältnis oder spezifischen medizinischen Bedürfnissen, auch von Ermessensreduzierungen auf Null auszugehen sein könnte.[1165] Die Möglichkeit zur Zuständigkeitsübernahme nach § 88a Abs. 2 Satz 3 SGB VIII besteht allerdings nur bis zum Abschluss der Inobhutnahme, die bei UMA in der Regel durch die Gewährung von Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII) nach durchschnittlich 3 bis 12 Monaten erfolgt. Sofern eine familiäre Trennung z.B. unter Geschwistern nach diesem Zeitpunkt entsteht bzw. noch nicht beseitigt ist, bleibt sie somit in der Regel langfristig bestehen. Nur in Ausnahmefällen ist eine Verwandtenunterbringung bei erwachsenen Familienangehörigen in einem anderem als dem zuständigen Jugendamtsbezirk möglich.[1166]

Die Behörden mit asyl- und aufenthaltsrechtlichen Zuständigkeiten haben die Kindeswohlprüfung im Rahmen ihrer Entscheidungen als einen besonderen Verfahrensgrundsatz zu berücksichtigen, was zu einem grundsätzlichen Vorrang kinder- und jugendhilferechtlicher Entscheidungen führt. So sollten ausländerrechtliche Bestimmungen und Auflagen, etwa Residenzpflichten[1167] und Wohnsitzauflagen nach § 61 AufenthG , Wohnsitzzuweisungen nach § 12a AufenthG oder Residenzpflichten nach § 60 AsylG, wie auch örtliche Zuständigkeiten bei familiären Belangen angepasst bzw. aufgehoben werden. Insbesondere bei der gemeinsamen Einreise von UMA mit nicht erziehungsberechtigten Verwandten („begleitete Unbegleitete“) stellen sich zudem besondere Herausforderungen im Hinblick auf die unterschiedlichen Verteilungsverfahren nach SGB VIII und nach AsylG, die im Lichte des Kindeswohls möglichst aufeinander abzustimmen sein sollten, was in der Praxis mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden

---

[1165] Vgl. auch Verweis bei Loos in Wiesner / Loss, SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe, Nachtragskommentierung Dezember 2015, § 88a Rn. N 4.

[1166] Ausschließlich in NRW kann in diesen Fällen nach der landesrechtlichen Regelung des § 4 Absatz 4 des 5. Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes ein Antrag auf Zuweisung in den Bezirk des tatsächlichen Aufenthalts gestellt werden.

[1167] In der Praxis werden in manchen Regionen zudem fälschlicherweise Residenzpflichten für UMA nach § 56 AsylG verhängt.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

ist. In Fällen einer „innerdeutschen Familienzusammenführung“ können sich zudem nach Erreichen der Volljährigkeit nachträgliche Probleme bei der Klärung von Zuständigkeiten in aufenthaltsrechtlichen und sozialrechtlichen Verfahren (bei Jobcentern und Sozialämtern) ergeben.

Die Beauftragte hat im Berichtszeitraum zahlreiche Einzeleingaben erhalten, in denen ihr die Berücksichtigung des Kindeswohls als Rechtsgrundsatz und Verfahrensprinzip insbesondere bei Fragen des Aufenthaltsorts von Minderjährigen in kinder- und jugendhilferechtlicher Zuständigkeit in der ausländerbehördlichen Verwaltungspraxis nicht ausreichend bekannt erschien und es deswegen bei Anfragen und Anträgen von Jugendämtern und Vormündern zu Problemen und Missverständnissen gekommen ist. Es wird daher angeregt, insbesondere in den Ausländerbehörden Fortbildungsmaßnahmen u.ä. in Erwägung zu ziehen und zwischenbehördliche Kooperationen und Netzwerke zu bilden und zu stärken.

3.3.2.2 „Verschwundene“ UMA

Das Thema der „verschwundenen Flüchtlingskinder“ hat im Berichtszeitraum mehrfach große öffentliche Aufmerksamkeit erlangt und ist u.a. von zahlreichen Medien aufgegriffen worden. Nach Angaben von Europol sind innerhalb der Europäischen Union in den Jahren 2014 und 2015 rund 10.000 allein reisende minderjährige Drittstaatsangehörige „spurlos verschwunden“.[1168] Laut Bundeskriminalamt sind im Jahr 2015 deutschlandweit 8.006 Minderjährige, darunter 635 Kinder unter 14 Jahren, als „vermisst“ registriert worden. Im März 2016 waren lediglich 2.171 Minderjährige wieder aufgetaucht, 5.835 Fälle waren mithin zu diesem Zeitpunkt noch ungeklärt.

Die Angaben des Bundeskriminalamts beziehen sich dabei auf die bei Behörden als vermisst gemeldeten Minderjährigen und geben keinen direkten Aufschluss über die Zahl der tatsächlich Vermissten oder die Ursachen des Verschwindens. In Einzelfällen ist der Bundesregierung jedoch bekannt geworden, dass UMA zu Angehörigen in andere europäische Länder weitergereist sind.[1169] Interessenverbände und UNICEF gehen ebenfalls davon aus, dass ein Großteil der vermisst gemeldeten UMA sich selbstständig

[1168] Pressemitteilung Europäisches Parlament, REF: 20160419STO23927, 20.04.2016, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/news/de.

[1169] Vgl. Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 18/7916.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

auf den Weg gemacht hat, um zu Angehörigen und Bezugspersonen in Deutschland oder anderen europäischen Staaten zu gelangen. Sie fordern daher Verbesserungen und Beschleunigungen bei der Zusammenführung der Jugendlichen mit Angehörigen und Bezugspersonen.[1170] Die Gefahr, dass UMA bei ihrer Weiterreise zu Verwandten in die Hände von Kriminellen fallen oder aus sonstigen Gründen in Gefahr geraten, ist auch nach Auffassung der Beauftragten sehr ernst zu nehmen.

Weitere Erklärungen für die alarmierend hohen Zahlen können Mehrfacherfassungen[1171], unterschiedliche Namensschreibweisen, sonstige Registrierungsfehler oder die fehlende Rückmeldung bei Wiederauftauchen sein.

Jüngste Gesetzesänderungen im Rahmen des Datenaustauschverbesserungsgesetzes ermöglichen grundsätzlich eine einheitliche Erfassung auch von UMA möglichst ab dem ersten Behördenkontakt im Ausländerzentralregister (AZR), wo auch Informationen zu den vorläufig oder endgültig zuständigen Jugendbehörden gespeichert werden sollen.[1172] Allerdings haben die Jugendämter selbst keine Möglichkeit, diese Eintragungen unmittelbar zu veranlassen.[1173] Die Eintragung erfolgt daher unter Umständen erst Monate nach Einreise, wenn bzw. falls[1174] der UMA im Rahmen der ausländerrechtlichen Klärung erstmalig mit einer „übermittelnden Stelle“ im Sinne des § 6 AZRG (Ausländerbehörde, BAMF etc.) in Kontakt kommt.

Die Frage nach etwaigen Gründen für das Verschwinden von UMA soll zudem im Rahmen des jährlichen Berichts[1175] des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher gründlich betrachtet werden, damit Bund und Länder aus den so gewonnenen Erkenntnissen die notwendigen Maßnahmen ableiten können.

[1170] Vgl. Pressemitteilung Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge vom 11.04.2016; UNICEF-Lagebericht: Zur Situation der Flüchtlingskinder in Deutschland, Juni 2016, S. 12.

[1171] Die Erhebung der Fingerabdrücke, die der Vermeidung von Mehrfacherfassungen dient, erfolgt im Rahmen der asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Registrierung erst ab einem Alter von 14 Jahren.

[1172] Vgl. § 3 Absatz 2 Nr. 9 AZRG.

[1173] Jugendämter sind keine übermittelnde Stelle im Sinne des § 6 AZRG.

[1174] Auch die Bundespolizei ist eine übermittelnde Stelle nach § 6 AZRG, UMA reisen jedoch oft ohne Kontakt zu dieser in das Bundesgebiet ein.

[1175] Gemäß § 42e SGB VIII.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.3.2.3 „Standardabsenkungen“ für UMA?

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe aus dem Jahr 2005 sind unbegleitet eingereiste Minderjährige den inländischen Kindern, die im Rahmen des SGB VIII versorgt werden, leistungsrechtlich gleichgestellt worden. Diese Neuerung wurde von einem breiten gesellschaftlichen wie politischen Konsens getragen, Bundestag und Bundesrat stimmten den Neuerungen einstimmig zu.[1176]

Die Kinder- und Jugendhilfe steht in der besonderen Verantwortung, durch flexible, bedarfsgerechte Unterstützung die Selbstständigkeit der jungen Menschen und ihre Teilhabe an der Gesellschaft zu fördern, den Schutz vor Ausbeutung und Missbrauch sicherzustellen und die hierfür notwendigen Versorgungsstrukturen bereitzuhalten. Bundeseinheitliche Standards über den Umfang und die Kosten der Maßnahmen und Leistungen existieren nicht, vielmehr gibt das SGB VIII einen allgemeinen Rahmen vor, dessen Konkretisierung in Form von Mindeststandards den Ländern überlassen ist. Inhalt und Umfang der jeweils konkret gewährten Leistungen an einen oder eine Minderjährige bestimmen die öffentlichen Träger der Jugendhilfe in den Kommunen. Die Länder haben nur beschränkt die Möglichkeit, diese Entscheidungen zu beeinflussen und zu kontrollieren. Gleichzeitig sind sie nach § 89d SGB VIII für die Kosten der Leistungen an UMA, im Gegensatz zu den meisten anderen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, gegenüber den Kommunen erstattungspflichtig. Der Bund steuert pauschal 350 Millionen pro Jahr bei,[1177] was einige Länder zeitweise als zu wenig ansahen.

Nachdem über dieses Auseinanderfallen von Entscheidungskompetenz und Kostenträgerschaft bei der Betreuung und Versorgung von UMA vielfach Unmut geäußert worden war, ist nun geplant, Änderungen und Verbesserungen vorzunehmen jedenfalls bezogen auf die Steuerungsmöglichkeiten der Länder hinsichtlich der Kosten. Eine in diesem thematischen Zusammenhang ebenfalls entstandene Debatte müsste nach Auffassung der Beauftragten damit, zumindest vorerst, beendet sein: der Vorstoß einzelner Länder zur Schaffung eigener Regelungen und Tatbestände für UMA innerhalb des SGB VIII oder gar außerhalb dieses Gesetzes im Wege eines eigenen

[1176] Die meisten Regelungen des Gesetzes sind in der Fassung seiner Bekanntmachung vom 13.09.2005 (BGBl., S. 2729) zum 01.10.2005 in Kraft getreten; BR-Drs. 444/05 (Beschluss) vom 08.07.2005.

[1177] Durch eine Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung, die im Asylpaket I (Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz) vereinbart wurde, entlastet der Bund die Länder im Jahr 2016 von Kosten für Asylsuchende, UMA und Kinderbetreuung in Höhe von insgesamt rund 3,6 Milliarden Euro.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

„Sonderleistungsrechts“ mit dem Ziel der Minimierung der Kosten für Unterbringung und Versorgung von UMA. Bund und Länder haben sich darauf geeinigt, dass es weder unmittelbar noch mittelbar zu einer Ungleichbehandlung von deutschen und ausländischen Minderjährigen und damit zu einer „Zweiklassengesellschaft“ in der Kinder- und Jugendhilfe kommen darf.

Die Beauftragte begrüßt dieses Ergebnis sehr. Die in der politischen und medialen Debatte diskutierte „Standardabsenkungen“ im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe widersprechen der besonderen Verantwortung gegenüber UMA. Gerade der Wegfall sozialpädagogischer Stabilisierung und Begleitung würde die erfahrungsgemäß guten Chancen auf gelungene Teilhabe an der Gesellschaft und einen erfolgreichen Bildungsverlauf gefährden. Aus eben diesem Grund sollten die Hilfen auch mit Erreichen der Volljährigkeit nicht abrupt beendet werden und eine Nach- bzw. Weiterbetreuung nach § 41 SGB VIII weiterhin je nach individueller Situation vollumfänglich möglich sein. Viele Hilfen werden zum Teil bereits jetzt zu schnell beendet, was gerade bei jungen Menschen mit Fluchterfahrungen u.a. zu psychischen Belastungen und Beeinträchtigungen beim Bildungserwerb und Ausbildungsabbrüchen führen kann.[1178]

Abschließend soll in diesem Kapitel darauf hingewiesen werden, dass der ganz überwiegende Teil der minderjährigen Schutzsuchenden, nach jüngsten Schätzungen von UNICEF bis zu 90 % der Kinder und Jugendlichen,[1179] in Begleitung der Eltern und Familien nach Deutschland kommt. Selbstverständlich bedeutet dies nicht, dass sie als Minderjährige nicht ebenfalls besonders schutzbedürftig wären oder besondere Bedürfnisse hätten. Oft leiden gerade sie unter familieninternen Konflikten, die sich infolge der Belastungen für sie selber, ihre Eltern oder Geschwister infolge der Belastungen durch die Flucht oder die beengten Verhältnisse in den Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften ergeben haben. Die Beauftragte setzt sich daher dafür ein, auch den begleiteten Minderjährigen besondere Aufmerksamkeit und Schutz, besondere Garantien in verwaltungsrechtlichen Verfahren und wissenschaftliches Engagement zukommen zu lassen.

[1178] Vgl. u.a. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Kurzbericht 13/2016, S. 7.

[1179] UNICEF-Lagebericht: Zur Situation der Flüchtlingskinder in Deutschland, Juni 2016, S. 12.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.4 Stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelungen – von der Duldung zur Aufenthaltserlaubnis

Zum Stichtag 31.12.2015 besaßen 156.264 Personen in Deutschland eine aufenthaltsrechtliche Duldung.[1180] Als Duldung wird eine „vorübergehende Aussetzung der Abschiebung“ von ausreisepflichtigen Ausländern bezeichnet (§ 60a AufenthG). Die Duldung ist ein vollstreckungsrechtlicher Verwaltungsakt der Ausländerbehörde, dessen Regelung sich darauf beschränkt, die Vollstreckung der Abschiebung vorübergehend auszusetzen. Primärer Duldungsgrund ist das Bestehen von tatsächlichen oder rechtlichen Abschiebungshindernissen (§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG). Über die Duldung wird eine schriftliche Bescheinigung erteilt. Es handelt sich dabei nicht um einen Aufenthaltstitel. Die geduldete Person ist weiterhin ausreisepflichtig.

Die Anzahl der Personen mit Duldung ist damit im Berichtszeitraum deutlich angewachsen (2014: 113.888 Personen, 2013: 95.171 Personen). Der Anteil derjenigen Geduldeten, die sich bereits seit acht Jahren in Deutschland aufhalten, ist in den letzten Jahren in etwa konstant geblieben. 2015 hatten insgesamt 41.004 Personen mit Duldung bereits eine achtjährige Aufenthaltsdauer (2014: 41.215 Personen, 2013: 41.523 Personen).[1181] Insgesamt bleibt damit ein großer Teil der Geduldeten mit langjähriger Aufenthaltsdauer ohne rechtmäßiges Aufenthaltsrecht. Ein Großteil der Geduldeten befindet sich im erwerbsfähigen Alter. Rund 31 % der Betroffenen sind minderjährig.

Im Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode haben sich CDU, CSU und SPD auf Grundlage eines Gesetzentwurfes der Freien und Hansestadt Hamburg darauf geeinigt, „um lange in Deutschland lebenden geduldeten Menschen, die sich in die hiesigen Lebensverhältnisse nachhaltig integriert haben, eine Perspektive zu eröffnen, (…) eine neue alters- und stichtagsunabhängige Regelung in das Aufenthaltsgesetz ein(zu)fügen“.[1182]

In Umsetzung dieses Vorhabens hat der Deutsche Bundestag am 02.07.2015 das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigungen beschlossen.[1183] Bezüglich des Bleiberechts vollzogen sich die wesentlichen Änderungen im fünften

---

[1180] Vgl. zu diesem Kapitel Tabelle 43 im Anhang.

[1181] 45.205 Personen mit Duldung waren bereits seit mehr als sechs Jahren in Deutschland aufhältig.

[1182] Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, „Deutschlands Zukunft gestalten“, S. 108. Ausführlich dazu auch 10. Lagebericht, Kapitel XII 1.2, S. 268 ff.

[1183] BGBl. 2015 Teil I Nr. 32, S. 1386.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Abschnitt des zweiten Kapitels des AufenthG (Aufenthalt aus humanitären Gründen). Ausweislich der Gesetzesbegründung verfolgen die Neuregelungen insbesondere das Ziel, die Rechtsstellung von Geduldeten zu stärken, die anerkennenswerte Integrationsleistungen erbracht haben oder schutzbedürftig sind.[1184]

Die Beauftragte hatte sich seit Langem für die Aufnahme einer gesetzlichen alters- und stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung eingesetzt, die möglichst vielen Menschen nach langjährigem geduldetem Aufenthalt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ermöglicht. Das sog. Bleiberechtspaket trat überwiegend zum 01.08.2015 in Kraft. Neben der Einführung der Bleiberechtsregelung für nachhaltig integrierte Erwachsene (§ 25b AufenthG) sieht es auch eine Ausweitung der bereits zuvor im AufenthG bestehenden – ebenfalls stichtagsunabhängigen – Regelung zur Erlangung eines Bleiberechts für gut integrierte Jugendliche (§ 25a AufenthG) vor.[1185]

3.4.1 Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration

Die wesentliche Neuerung ist die Einfügung des § 25b AufenthG, welcher für eine Vielzahl geduldeter Personen eine Perspektive schafft, ihren Aufenthalt zu legalisieren und dann auch rechtlich zu verfestigen.

Die Vorschrift normiert einen Regelanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für nachweisbar integrierte Ausländerinnen und Ausländer. Ob die erforderliche Integrationsleistung erbracht ist, ist im Einzelfall zu beurteilen. Die Regelvoraussetzungen sind:

- ein Voraufenthalt im Bundesgebiet von acht Jahren bzw. sechs Jahren bei Familien mit Kindern,
- das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland,
- eine überwiegende Lebensunterhaltssicherung,

[1184] Siehe u.a. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18/4097 vom 25.02.2015, S. 1.

[1185] Die Entwicklung der Inanspruchnahme der Neuregelung wird aus Sicht der Beauftragten genau zu beobachten sein, um die Wirkung der gesetzlichen Bleiberechtsregelung sowie etwaigen Nachsteuerungsbedarf einschätzen zu können. Zum Stichtag 29.02.2016 waren insgesamt 4.322 Jugendliche und Heranwachsende in Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG. Der Speichersachverhalt für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG ist erst seit dem 30.06.2016 im Allgemeinen Ausländerzentralregister (AZR) implementiert. Derzeit liegen keine verlässlichen Zahlen vor.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

- hinreichende mündliche Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2[1186] und
- ggf. der Nachweis des tatsächlichen Schulbesuchs der Kinder im schulpflichtigen Alter.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so ist von der geforderten Integration auszugehen. Die Formulierung des Paragrafen ist gewollt offen gehalten. Dies ermöglicht im Einzelfall die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, wenn die genannten Regelvoraussetzungen nicht vollständig vorliegen. Zudem können dadurch auch Integrationsleistungen berücksichtigt werden, die nicht ausdrücklich genannt sind. Eine Ausnahme von der Regel ist daher lediglich im positiven Sinne zu verstehen.[1187]

Die Beauftragte plädiert bezüglich der aufgeführten Integrationsmerkmale für eine großzügige Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe, um dem Sinn und Zweck der Regelungen Rechnung zu tragen. Nur so kann das erklärte Ziel der Bundesregierung – die Schaffung guter Perspektiven – verwirklicht werden.

Dies gilt insbesondere für den unbestimmten Begriff der überwiegenden Lebensunterhaltssicherung. Der Lebensunterhalt muss als „überwiegend“ gesichert angesehen werden, wenn die Person, ohne dafür bestimmte öffentliche Mittel (z.B. Leistungen nach dem SGB II, SGB XII oder AsylbLG) in Anspruch nehmen zu müssen, mehr als 50 % der Mittel nachweist, die sie benötigt, um ihren Bedarf zu decken. Bei der Prüfung des Einzelfalls sind die in Art. 6 GG vorgenommenen Wertungen wie auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu berücksichtigen. Der unsichere aufenthaltsrechtliche Status einer Duldung bringt erhebliche Integrationshemmnisse mit sich. Eine häufige Folge der aufenthaltsrechtlichen Situation ist es, dass Geduldete schwerer eine Beschäftigung finden, mit der sie ihren Lebensunterhalt vollständig selbst sichern können. Dies ist auch im Rahmen der Prognoseentscheidung zu berücksichtigen. Die Inanspruchnahme staatlicher Unterstützungsleistungen allein ist daher kein Indiz für eine

---

[1186] Hinreichende deutsche Sprachkenntnisse entsprechen dem Niveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (§ 2 Abs. 10 AufenthG). Dieser definiert das Niveau A2 wie folgt: Kann Sätze und häufig gebrauchte Ausdrücke verstehen, die mit Bereichen von ganz unmittelbarer Bedeutung zusammenhängen (z.B. Informationen zur Person und zur Familie, Einkaufen, Arbeit, nähere Umgebung). Kann sich in einfachen, routinemäßigen Situationen verständigen, in denen es um einen einfachen und direkten Austausch von Informationen über vertraute und geläufige Dinge geht. Kann mit einfachen Mitteln die eigene Herkunft und Ausbildung, die direkte Umgebung und Dinge im Zusammenhang mit unmittelbaren Bedürfnissen beschreiben.

[1187] Siehe Gesetzesbegründung zu Nr. 13 (§ 25b), a.a.O.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

mangelnde Integrationsbereitschaft.[1188]

In Fällen einer erheblichen strafrechtlichen Vorbelastung, einer Verbindung zu extremistischen oder terroristischen Organisationen oder einer vorsätzlichen Verhinderung oder Verzögerung der Aufenthaltsbeendigung ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen (§ 25b Abs. 2 AufenthG).

3.4.2 Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden

Die Voraussetzungen zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für gut integrierte jugendliche und heranwachsende Ausländerinnen und Ausländer ohne sicheren Aufenthaltsstatus (§ 25a AufenthG) wurden ebenfalls deutlich geöffnet.

Im Gegensatz zu der vorherigen Ermessenserteilung sieht der neue Gesetzeswortlaut eine Erteilung im Regelfall vor. Vorausgesetzt werden nunmehr ein vierjähriger Voraufenthalt sowie ein erfolgreicher vierjähriger Schulbesuch bzw. ein anerkannter Schul- oder Berufsschulabschluss. Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis setzt allerdings auch weiterhin voraus, dass der Antrag vor der Vollendung des 21. Lebensjahrs gestellt wird.

Aufgrund dieser Höchstaltersgrenze steht schon jetzt fest, dass eine Vielzahl der geduldeten minderjährigen Ausländerinnen und Ausländer, die in neuerer Zeit als Flüchtlinge im Alter von 16 - 17 Jahren in die Bundesrepublik eingereist sind, die Voraussetzungen allein wegen der Altersgrenze nicht werden erfüllen können. Es ist darüber hinaus kaum vorstellbar, dass diese Jugendlichen bis zur Vollendung des 21. Lebensjahrs das Erfordernis des vierjährigen Schulbesuchs bzw. eines Schul- oder Berufsschulabschlusses aufweisen können. Aus Sicht der Beauftragten ist es wichtig, den jugendlichen Schutzsuchenden möglichst schnell eine gute Bleibeperspektive in der Bundesrepublik zu eröffnen. Die Altersgrenze muss daher modifiziert werden. Bei

[1188] Aus Sicht der Beauftragten insoweit rechtlich unzutreffend sind die unverbindlichen Allgemeinen Anwendungshinweise des BMI zu § 25b AufenthG aus dem Jahr 2016 (o.D.), Teil II E, S. 7: „Der Unterhalt ist gesichert, wenn dieser tatsächlich zum größten Teil aus Erwerbstätigkeit bestritten wird. Bei Bezug öffentlicher Mittel muss das Einkommen aus Erwerbstätigkeit insgesamt deutlich überwiegen.“ Der weitere Verweis des BMI auf die Regelungen zur Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach § 104a AufenthG in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum AufenthG (AVV) ist verfehlt, da es bei § 25b AufenthG um eine Ersterteilung einer humanitären Aufenthaltserlaubnis geht. Damit sind die Konstellationen nicht vergleichbar.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Überschreiten der Altersgrenze ist ein Verweis auf die anspruchsvollere Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG (für Erwachsene) keine zufriedenstellende integrationspolitische Alternative.[1189]

3.4.3 Opfer von Menschenhandel

Menschenhandel ist eine extreme Form der Ausbeutung, bei der die Täter die Zwangslage der Opfer ausnutzen.[1190] Die Bekämpfung des Menschenhandels und die Unterstützung von Opfern dieser Straftaten sind weiterhin ein zentrales Anliegen der Bundesregierung.[1191] Die Regierungsparteien haben im Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode ausdrücklich das Ziel vereinbart, die aufenthaltsrechtliche Situation von Ausländerinnen und Ausländern, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, zu verbessern.[1192] Die Gesetzesänderung zur Neubestimmung des Bleiberechts umfasst daher auch die ausländerrechtlichen Vorschriften für Opfer von Menschenhandel und schwerer Arbeitsausbeutung.[1193]

Ausländerinnen und Ausländern, die als Opfer von Menschenhandel im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG sind, kann die weitere Anwesenheit im Bundesgebiet für zwei Jahre erlaubt werden, wenn dies aus humanitären oder persönlichen Gründen oder wegen des öffentlichen Interesses erforderlich ist. Zudem erlaubt § 29 Abs. 3 AufenthG unter strengen Voraussetzungen nunmehr auch den Familiennachzug. Das Fehlen der Nachzugsmöglichkeit wurde von den Fachberatungsstellen, insbesondere mit Blick auf die Trennung weiblicher Opfer von ihren im Herkunftsland verbliebenen Kindern, als ein wesentlicher Grund für die niedrige Anzeige- und Aussagebereitschaft im Strafverfahren benannt. Die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach Beendigung des Strafverfahrens berechtigt nun darüber hinaus zur Teilnahme an einem Integrationskurs (§ 44 Abs. 1 lit. c AufenthG) und ermöglicht damit erstmals auch die Teilhabe an Integrationsmaßnahmen.

[1189] Zum Stichtag 31.12.2015 9.482 Jugendliche im Alter von 16 – 17 Jahren eine Duldung (2014: 4.469 Jugendliche der Altersgruppe, 2013: 3.400 Jugendliche der Altersgruppe), ausführlich siehe Tabelle 43 (Tabellenanhang).

[1190] Ausführlich dazu siehe 10. Lagebericht, Kapitel XII 6, S. 300 ff.

[1191] Am 15.10.2016 trat das Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch in Kraft, BGBl. 2016 I, S. 2226.

[1192] Ebd., S. 104 f.

[1193] Dabei steht bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Personen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind (§ 25 Abs. 4a/4b AufenthG), weiterhin der Gedanke der Beweissicherung im Strafverfahren im Vordergrund. Vgl. ebd., Kapitel 6.2, S. 301 f.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Im Falle der Ermittlungen wegen Arbeitsausbeutung ist eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis weiterhin nur zur Durchsetzung ausstehender Vergütungsansprüche vorgesehen, wenn eine Verfolgung der Ansprüche aus dem Ausland nicht zumutbar erscheint. Der Familiennachzug oder die Teilnahme am Integrationskurs sind nicht möglich. Die Beauftragte hat sich im Gesetzgebungsverfahren vergeblich für eine Gleichstellung der Rechtspositionen für beide Opfergruppen ausgesprochen.

Die Dauer der erteilten Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a bzw. 4b AufenthG während des laufenden Strafverfahrens ist von sechs Monaten auf ein Jahr verlängert worden (§ 26 AufenthG).

Trotz der genannten Verbesserungen ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel und von Arbeitsausbeutung unverändert an die Kooperationsbereitschaft und den Beweiswert des Opfers im Strafverfahren gekoppelt. Aus Sicht der Beauftragten bleiben die Neuerungen damit hinter den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag und auch hinter den menschenrechtlichen Vorgaben des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels[1194] sowie der EU-Menschenhandelsrichtlinie zurück. Die Ermittlungen wegen Menschenhandels bzw. schwerer Arbeitsausbeutung bedeuten für das Opfer unverändert eine große Unsicherheit, ob es im Inland bleiben darf oder nicht. Es ist zu vermuten, dass die Angst vor den aufenthaltsrechtlichen Folgen dazu führt, dass die entsprechenden Straftaten oftmals nicht angezeigt werden.[1195] Entsprechend formuliert auch die unabhängige Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels GRETA in den Empfehlungen zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch Deutschland die Bitte an die deutschen Behörden, weitere Maßnahmen zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel zu ergreifen.[1196]

[1194] Die Umsetzung und Anwendung des Übereinkommens wird von einer unabhängigen Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) überwacht.

[1195] Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2015 weist weiterhin eine geringe Zahl der erfassten Fälle zu den Straftatbeständen der §§ 232 ff. StGB auf und lässt eine hohe Dunkelziffer vermuten. PKS 2015, S. 88 f.

[1196] Empfehlungen zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch Deutschland, 16. Sitzung des Ausschusses der Vertragsparteien vom 15.06.2015, CP (2015) 2.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.4.4 Nachträgliche Anordnung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots

Erschwernisse für die Gruppe der Geduldeten – insbesondere auch die Personen, die die Bleiberechtsregelung in Anspruch nehmen wollen – ergeben sich durch neue restriktivere Regelungen für die Verhängung eines Einreise- und Aufenthaltsverbotes. Gemäß § 11 Abs. 1 AufenthG darf eine ausländischen Person, gegen die ein Einreise- und Aufenthaltsverbot besteht, keine Aufenthaltserlaubnis erhalten, selbst wenn ihr ein entsprechender Anspruch zusteht. Nach der Neufassung des § 11 Abs. 6 und 7 AufenthG ist es möglich, ein Einreise- und Aufenthaltsverbot unabhängig von der tatsächlichen Ausreise anzuordnen. Dies ermöglicht daher auch eine nachträgliche Anordnung gegenüber Geduldeten, deren Aufenthalt gerade nicht zwangsweise beendet werden kann.

Im Gegensatz zu bisherigen Anspruchsnormen sehen die §§ 25 ff. AufenthG keine ausdrückliche Ausnahme vom Erteilungshindernis des § 11 Abs. 1 AufenthG vor. Im Falle einer bestehenden Anordnung ist es mithin notwendig, dass die zuständige Landesbehörde diese vorher im Wege einer Ermessensentscheidung aufhebt (§ 11 Abs. 4 AufenthG).

Die Beauftragte teilt die Kritik, dass durch dieses Verfahren zusätzliche Hindernisse für die Betroffenen geschaffen werden.[1197] Auch wenn die Gesetzesbegründung sowie die Allgemeinen Anwendungshinweise davon ausgehen, dass im Falle des Vorliegens der Erteilungsvoraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25 bis 25b AufenthG die Anordnung aufgehoben wird, geht dies aus dem Wortlaut der Normen nicht hervor. Ob die zuständigen Behörden entsprechend dem gesetzgeberischen Willen entscheiden werden, bleibt daher abzuwarten und ist ggf. in nachfolgenden gerichtlichen Verfahren zu korrigieren.

3.5 Neues Ausweisungsrecht

Die Neuregelungen des Ausweisungsrechts im Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigungen traten am 01.01.2016 in Kraft.[1198] Durch das Gesetz wurden nicht nur einzelne Regelungen geändert, sondern das

---

[1197] Vgl. dazu ausführlich die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Luise Amtsberg, Corinna Rüffner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, Drucksache 18/3942, BT-Drs. 18/4262.

[1198] BGBl. I 2015, S. 1386.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Ausweisungsrecht wurde vollständig neu geordnet. Damit hat die Große Koalition ihr Vorhaben umgesetzt, das „Ausweisungsrecht im Hinblick auf Täter schwerwiegender Straftaten und gewaltbereite Extremisten“ weiterzuentwickeln und die „Vorschriften zur Durchsetzung von Aufenthaltsbeendigungen mit Blick auf Praktikabilität und Einhaltung europarechtlicher Vorgaben“ anzupassen.[1199] Die Regelungen mit dem Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum weiteren Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11.03.2016[1200] und dem Gesetz zur Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung vom 04.11.2016[1201] erneut geändert.

Das bis dahin geltende Ausweisungsrecht sah neben der Ausweisung im Ermessenswege eine zwingende Ausweisung und eine Regelausweisung vor. Aufgrund der ständigen Rechtsprechung der höchsten Gerichte (EGMR, EuGH und BVerfG) waren sowohl die zwingende Ausweisung, als auch die Ausweisung im Regelfall auf einen Großteil der ausländischen Wohnbevölkerung nicht mehr anwendbar.[1202]

Die Reform im Überblick

Die Neufassung der einschlägigen Normen des Aufenthaltsgesetzes (§§ 53 bis 56 AufenthG) ordnet das Ausweisungsrecht in einer neuen Systematik. Die Beauftragte begrüßt dies ausdrücklich. Sie hatte sich bereits in der Vergangenheit wiederholt dafür ausgesprochen, das Ausweisungsrecht der höchstrichterlichen Rechtsprechung und unionsrechtlichen Vorgaben entsprechend zu überarbeiten.[1203]

Eine Ausweisungsverfügung ergeht, wenn der Aufenthalt einer Ausländerin oder eines Ausländers die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die freiheitliche demokratische Grundordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland gefährdet und – nach der vorzunehmenden Gesamtabwägung – das Interesse des Staates an der Ausreise das Bleibeinteresse des Betroffenen überwiegt (§ 53 Abs. 1 AufenthG). Das Ausweisungsinteresse wird in § 54 AufenthG nach Fallgruppen gewichtet. Vergleichbares gilt für das Bleibeinteresse (§ 55 AufenthG). Nach der vorzunehmenden Gesamtabwägung ist zudem zu berücksichtigen, ob sich die Ausländerin oder der Ausländer rechtstreu verhalten hat (§ 53 Abs. 2 AufenthG). Dieses

---

[1199] Der Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode „Deutschlands Zukunft gestalten“, S. 109.
[1200] BGBl. I 2016, S. 394, in Kraft seit 17.03.2016.
[1201] BGBl. I 2016, S. 2460, in Kraft seit 10.11.2016.
[1202] Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel XI 5.4, S. 266 f.
[1203] Ebd.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Kriterium ist allerdings sinnvoll nur zugunsten der Betroffenen heranzuziehen, um eine Doppelgewichtung einer strafrechtlichen Vorbelastung zu vermeiden.

3.5.1 Gefahrenprognose

Das Ausweisungsrecht dient dazu, zukünftige Gefahren abzuwehren. Der Grundtatbestand der Ausweisung (§ 53 Abs. 1 AufenthG) setzt voraus, dass der Verbleib der Betroffenen im Inland eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung der Bundesrepublik Deutschland bedeutet.[1204] Fehlt es an dieser Voraussetzung, ist die Ausweisung unzulässig.[1205] Die Behörde muss in jedem Einzelfall zu einer eigenen Einschätzung gelangen, dass durch den Verbleib der Person mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein (weiterer) Schaden eintreten wird.[1206] In begründeten Ausnahmefällen kann eine Ausweisung auch zur Abschreckung anderer Ausländerinnen und Ausländer aus generalpräventiven Gründen zulässig sein.[1207]

Bei anerkannten Asylberechtigten oder Flüchtlingen, subsidiär Schutzberechtigten, Assoziationsberechtigten und Inhabern einer Daueraufenthaltserlaubnis-EU ist die Ausweisung an unionsrechtlichen Vorgaben zu bemessen. Eine Ausweisung ist nur zulässig, wenn das persönliche Verhalten der Person gegenwärtig eine schwerwiegende Gefahr für die geschützten Rechtsgüter darstellt, welche ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt und die Ausweisung für die Wahrung dieses Interesses unerlässlich ist (§ 53 Abs. 3 AufenthG). Dazu gehört auch, dass i.d.R. eine Wiederholungsgefahr geprüft und bejaht werden muss. Diese Anforderungen entsprechen denen, die der EuGH zunächst für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger entwickelt und dann auf assoziationsberechtigte türkische Staatsangehörige und daueraufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige erstreckt hat. Der generalpräventive Gedanke ist bei dieser Personengruppe nicht zulässig. Nach der Rechtsprechung zählen auch

---

[1204] Vgl. Gesetzesbegründung zu § 53, Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 25.02.2015, BT-Drs. 18/4097, S. 49.

[1205] So auch Czierski-Reis in Hofmann (Hrsg.): Ausländerrecht, 2. Auflage, 2016, § 53 Rn. 22.

[1206] Der Begriff der hinreichenden Gefahr ist dem Polizeirecht entnommen und ist in jedem Einzelfall in einer Gesamtschau der Umstände zu bestimmen. Grundsätzlich gilt: Je höherrangig das gefährdete Rechtsgut ist, desto weniger Anforderungen sind an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zu stellen.

[1207] Ebd.; die generalpräventive Ausweisung zu Abschreckungszwecken wird vielerorts kritisiert. Vgl. statt vieler Dr. Andrea Kießling: Fremdenpolizeirecht im Rechtsstaat (?) – Zu Herkunft und Zukunft des Ausweisungsrechts. In: ZAR 2016, S. 45 m.w.N.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Familienangehörige deutscher Staatsangehöriger, insbesondere Elternteile deutscher Kinder, aufgrund Art. 6 GG und Art. 8 EMRK zu diesem privilegierten Personenkreis.[1208]

Asylbewerberinnen und Asylbewerber können nicht vor Abschluss des Asylverfahrens ausgewiesen werden, außer es liegen die Ausnahmen des § 53 Abs. 4 AufenthG vor.

3.5.2 Interessenabwägung

Die aus der alten Systematik bekannten Ausweisungsgründe wurden weitestgehend in den Katalog der Ausweisungsinteressen (§ 54 AufenthG) übernommen. Es wird zwischen einem besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresse (Abs. 1) und einem schwerwiegenden Ausweisungsinteresse (Abs. 2) unterschieden. Diese Unterteilung gibt eine Gewichtung für die spätere Abwägung vor.

Die schweren und besonders schweren Bleibeinteressen sind in § 55 AufenthG bestimmt. Neben der Dauer und der Verfestigung des Aufenthalts sind vor allem die persönlichen Bindungen in Deutschland zu berücksichtigen.

Ausweisungsinteresse

Die Begehung einer Straftat kann das Ausweisungsinteresse begründen. Verurteilungen wegen einer vorsätzlichen Straftat zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe ab zwei Jahren oder die Anordnung der Sicherungsverwahrung begründen ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse (§ 54 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Bei einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr bzw. einer Jugendstrafe ab einem Jahr ohne Bewährung wird ein schwerwiegendes Ausweisungsinteresse angenommen (§ 54 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG).

Aus Sicht der Beauftragten ist es grundsätzlich zweckdienlich, das Ausweisungsinteresse anhand der im Strafurteil bemessenen Strafe zu bestimmen, da dieser ein vergleichbarer Wert des individuellen Fehlverhaltens immanent ist. Jedoch beinhaltet die isolierte Betrachtung der Strafhöhe noch keine Aussage über das individuelle Fehlverhalten der straffällig gewordenen Person. Eine Bewertung des Fehlverhaltens nur anhand der Strafhöhe kann dazu führen, dass straffällig gewordene Ausländerinnen und Ausländer vermehrt nur aus generalpräventiven Erwägungen ausgewiesen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Möglichkeit der Ausweisung bei einer Verurteilung zu einer

[1208] BVerwG, Urteil vom 04.09.2012, Az.: 10 C 12.12; Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 23.10.2012, Az.: 11 S 1470/11.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bewährungsstrafe.

Das Strafgericht bestimmt im Einzelfall, welche konkrete Strafe zur Wiederherstellung des Rechtsfriedens erforderlich ist. Dabei muss die Strafe ganzheitlich betrachtet werden. Neben der konkreten Strafart (Geld- oder Freiheits- bzw. Jugendstrafe) und Strafhöhe ist zwingend zu berücksichtigen, wie die Strafe vollstreckt wird (Strafaussetzung zur Bewährung oder Freiheitsentzug). Die gewählte Strafhöhe von einem bzw. zwei Jahren Freiheits- oder Jugendstrafe umfasst Strafen, die regelmäßig zur Bewährung ausgesetzt werden, wenn das Strafgericht zu einer günstigen Sozialprognose gelangt ist.[1209] Eine individuelle Gefahrenprognose, wie sie auch zur Eröffnung des Grundtatbestands der Ausweisung zwingend vorgegeben ist, ist Bestandteil dieser Sozialprognose. Es ist daher schwer vorstellbar, in welchen Fällen – neben der nur in Ausnahmefällen möglichen Ausweisung aus generalpräventiven Gründen – die Ausländerbehörde eine Gefahr begründet annehmen kann, obwohl ein Strafgericht (ggf. unter Berücksichtigung der Einschätzung durch Bewährungshelfer, Jugendgerichtshilfe etc.) am Ende eines umfangreichen Strafverfahrens zu einer gegenteiligen Bewertung gelangt ist.

Bisher vertrat das Bundesverwaltungsgericht die Auffassung, dass die Aussetzung einer Strafe zur Bewährung bei der Beurteilung der Wiederholungsgefahr lediglich als Indiz wirken könne.[1210] Es muss beobachtet werden, ob diese Auffassung auf das neue Ausweisungssystem übertragbar ist und wie die Gerichte mit der Ausweitung der Ausweisungsmöglichkeit umgehen werden.

Aus Sicht der Beauftragten ist es wichtig festzuhalten, dass eine Ausweisung – auch die Ausweisung straffällig gewordener Ausländerinnen und Ausländer – immer eine negative Gefahrenprognose voraussetzt. Eine Strafverurteilung lässt nicht per se den Schluss zu, dass in Zukunft mit weiteren Straftaten zu rechnen ist. Nur in Ausnahmefällen kann auf die individuelle Gefahr verzichtet werden, wenn die Ausweisung aus generalpräventiven Gründen zu Abschreckungszwecken erfolgt.

[1209] Eine Verurteilung bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe wird nach § 56 Abs. 1 Strafgesetzbuch regelmäßig zur Bewährung ausgesetzt. Eine Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren kann nach § 56 Abs. 2 Strafgesetzbuch zur Bewährung ausgesetzt werden. Wird eine Freiheitsstrafe zur Bewährung ausgesetzt, so befindet sich die verurteilte Person auf freiem Fuß. Ausschlaggebend für diese Entscheidung sind das Verhalten der Täterin oder des Täters vor, während und nach der Tat sowie die Umstände der Tat.

[1210] Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13.12.2012, Az.: 1 C 20.11.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bleibeinteresse

Die Bleibeinteressen sind nach ihrer Gewichtung in besonders schwere (Abs. 1) und schwere (Abs. 2) Bleibeinteressen unterteilt. Das besonders schwere Bleibeinteresse wird an der Art des Aufenthaltstitels und der Dauer des Voraufenthalts bemessen. Ein besonders schweres Bleibeinteresse haben aber auch ausländische Personen, die mit einem deutschen Familienangehörigen oder Lebenspartner in familiärer oder lebenspartnerschaftlicher Gemeinschaft leben, das Personensorgerecht für einen minderjährigen ledigen Deutschen oder mit diesem sein Umgangsrecht ausüben (§ 55 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG). Damit entsteht der Eindruck, dass der Aufenthalt dieser Personengruppe tatsächlich zwangsweise beendet werden könne. Eine Ausweisung führt in diesen Fallkonstellationen aber immer nur zum Wegfall des momentanen Aufenthaltstitels und nicht zur Beendigung des Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland. Der Vollzug der Ausweisung durch eine zwangsweise Beendigung des Aufenthalts ist aufgrund des besonderen Schutzes der Familie nach Art. 6 GG und Art. 8 EMRK nur unter erschwerten Bedingungen möglich.

Die Aufzählung der schwerwiegenden Bleibeinteressen ist nach der Gesetzesbegründung exemplarisch. So kann z.B. auch die Betreuung naher Verwandter das Bleibeinteresse begründen.[1211]

3.5.3 Ausblick

Aufgrund der kurzen Geltungsdauer bleibt abzuwarten, wie sich die Rechtsprechung zum Ausweisungsrecht entwickeln wird. Es ist nun wichtig, diese Entwicklung beobachtend auszuhalten, ohne vorauseilend einzugreifen, zumal in der Vergangenheit – aufgrund der kurzen Geltungsdauer des reformierten Ausweisungsrechts und mangels Anwendungsfällen – kein Bedarf an weiteren Änderungen erkennbar war.

3.6 Aufenthaltsbeendigungsrecht und -politik

Im Berichtszeitraum haben Fragen der Aufenthaltsbeendigung und der Rückkehrpolitik bzw. die zahlreichen damit in Zusammenhang stehenden Rechtsänderungen und Diskussionen im Vergleich zu den Vorjahren verstärkte Aufmerksamkeit in den Medien und der breiteren Gesellschaft erhalten. Deutlich wurde dabei, wie auch in den Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern, dass insbesondere die Verwendung

[1211] Ebd.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

von Zahlenmaterial zum Themenbereich Rückkehr und Rückführung häufig zu Missverständnissen, Widersprüchen oder auch Skandalisierungen führt.

Zum Stichtag 31.08.2016 waren laut AZR insgesamt 210.296 Personen „ausreisepflichtig". Es besteht Einigkeit, dass die Zahlen zu „Ausreisepflichtigen" bzw. zu „vollziehbaren Ausreisepflichtigen" nicht der Zahl von Personen entsprechen, deren Aufenthalt im Bundesgebiet ohne weiteres zeitnah beendet werden kann. Mit der aufenthaltsgesetzlichen Duldung werden sehr unterschiedliche Lebenssachverhalte zusammengefasst. Die Duldung begründet keinen rechtmäßigen Aufenthalt, sondern bescheinigt seitens der Ausländerbehörde nur die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung.[1212] Der Gesetzgeber hat z.B. in den §§ 23a, 25 Abs. 5, §§ 25a und 25b AufenthG Regelungen getroffen, die bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen einen Übergang von der Duldung in die Aufenthaltserlaubnis ermöglichen.

3.6.1 Freiwillige Ausreise

Die Bundesregierung vertritt eine ganzheitliche Rückkehrpolitik, die Maßnahmen der freiwilligen Ausreise, der Rückführung und der Reintegration im Herkunftsstaat in den Blick nimmt. Sowohl rechtlich wie auch gesellschaftspolitisch besteht seit längerer Zeit weitgehender Konsens, dass die freiwillige Rückkehr in den Herkunftsstaat oder einen Drittstaat gegenüber der zwangsweisen Rückführung ausreisepflichtiger Personen Vorrang hat. Sie wird daher auch finanziell von Bund und Ländern mittels verschiedener Förderprogramme unterstützt.

Am bekanntesten sind hier die seit über 35 Jahren existierenden REAG/GARP-Programme[1213], welche i.d.R. die Finanzierung der Reisekosten, einer Reisebeihilfe und zum Teil auch eines Startgelds vorsehen. Im Jahr 2015 konnte eine Verdreifachung der über REAG-GARP geförderten freiwilligen Ausreisen (von 13.636 im Jahr 2014 auf 37.220 im Jahr 2015) erreicht werden. Daneben sind zahlreiche weitere freiwillige Ausreisen anderweitig, etwa durch Programme von Ländern und Kommunen, gefördert worden. Eine statistische Gesamtschau dieser Programme bzw. der dadurch geförderten

[1212] 52.106 ausreisepflichtige Personen verfügten zum Stichtag 31.08.2016 nicht über eine Duldungsbescheinigung.

[1213] Die Abkürzung steht für „Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany" (REAG) und „Government Assisted Repatriation Programme" (GARP). Das Programm wird von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und der zuständigen Landesministerien organisiert und in Zusammenarbeit mit Kommunalbehörden, Wohlfahrtsverbänden, Fachberatungsstellen, Zentralen Rückkehrberatungsstellen und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) durchgeführt.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ausreisen liegt der Bundesregierung nicht vor. Bei der statistischen Betrachtung der freiwilligen Ausreise gilt es zudem zu berücksichtigen, dass die Zahl der Ausreisen ohne Förderung aufgrund ihres freiwilligen Charakters nicht zuverlässig erfasst werden kann. Festzuhalten ist, dass der weit überwiegende Teil der im Berichtszeitraum festgestellten Ausreisen vollziehbar ausreisepflichtiger Personen freiwillig erfolgte. Neben dem weiteren Ausbau der Fördermöglichkeiten spricht sich die Beauftragte dafür aus, die freiwillige Ausreise auch im Gesetz zu stärken, etwa durch gesetzliche Klarstellungen verbunden mit entsprechenden Informations- bzw. Belehrungspflichten. Dies gilt insbesondere auch für die Ausreisen von Asylsuchenden im Rahmen eines Dublin-Verfahrens. Die Regelung des § 34a AsylG bestimmt, dass diese Überstellungen ausschließlich in Form der Abschiebung, also als Zwangsmaßnahmen, erfolgen. Dies mag unionsrechtlich gerade noch vertretbar sein,[1214] ist jedoch ausgesprochen restriktiv und erscheint mit dem Ultima-Ratio-Gedanken des Verwaltungsvollstreckungsrechts und der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG)[1215] nicht ohne Weiteres vereinbar. Gerade für Reisen innerhalb der EU sollte es möglich sein, die gesetzlichen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, dass nicht die Abschiebung, sondern zunächst die freiwillige Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat den rechtlichen Normalfall darstellt.

3.6.2 Rechtliche Maßnahmen im Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

Nach der Vorlage eines in den Medien und der Zivilgesellschaft heftig kritisierten ersten Referentenentwurfs und anschließenden umfangreichen Verhandlungen innerhalb der Bundesregierung ist das Neubestimmungsgesetz (sog. Bleiberechtspaket) am 01.08.2015 weitgehend in Kraft getreten. Neben der zuvor beschriebenen Neuausrichtung des Ausweisungsrechts und dem Ausbau der Bleiberechtsregelungen[1216] finden sich darin zahlreiche Rechtsänderungen, die die Situation ausreisepflichtiger Personen betreffen

[1214] Die Dublin-Verordnung (Dublin-VO) wie auch Art. 7 der dazu ergangenen Durchführungsverordnung sehen neben der kontrollierten Ausreise und der begleiteten Überstellung als dritte Möglichkeit die (freiwillige) Überstellung auf Initiative der Asylsuchenden vor. Im deutschen Recht ist Letztgenanntes nicht oder zumindest nicht ausdrücklich vorgesehen. Faktisch existiert die Möglichkeit der freiwilligen Zurück-/Weiterreise in den anderen Mitgliedstaat innerhalb der Wochenfrist in § 34a Abs. 2 Satz 1 AsylG grundsätzlich bereits heute, ist jedoch in der Praxis oft schwierig mitunter auch gar nicht zu organisieren.

[1215] Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.09.2015, Az.: 1 C 26.14: Schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ist bei entsprechender Initiative der Asylsuchenden zu prüfen, ob den Betroffenen ausnahmsweise anstelle einer Abschiebung auch die selbst organisierte Überstellung ermöglicht werden kann.

[1216] Vgl. in diesem Bericht die Kapitel III 3.5 und III 3.4.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

und überwiegend als „Verschärfung“ wahrgenommen werden müssen. Diese werden im Folgenden kurz dargestellt.

3.6.2.1 Einreise- und Aufenthaltsverbote

Das Gesetz enthält eine Neuregelung des § 11 AufenthG („Einreise- und Aufenthaltsverbot“), der, wie vor der Rechtsänderung, zugleich ein Verbot begründet, den Betroffenen einen Aufenthaltstitel zu erteilen. Nach wie vor ist das Einreise- und Aufenthaltsverbot als gesetzliche Rechtsfolge einer Ausweisung, Abschiebung oder Zurückschiebung konzipiert. Daneben sind die behördlichen Spielräume zur Verhängung eines solchen Verbots erheblich erweitert worden.

Dies betrifft insbesondere die Möglichkeiten, Einreise- und Aufenthaltsverbote auch gegen solche Personen zu verhängen, die sich noch im Bundesgebiet aufhalten und deren Ausreise nicht unmittelbar bevorsteht. So kann das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nach § 11 Abs. 7 AufenthG nun Einreise- und Aufenthaltsverbote verhängen, wenn es einen Asylantrag als offensichtlich unbegründet und vollumfänglich ablehnt, weil die betreffende Person aus einem sicheren Herkunftsstaat stammt oder zum wiederholten (mindestens zweiten) Mal erfolglos ein Folge- oder Zweitantragsverfahren beantragt hat.[1217]

Nach § 11 Abs. 6 AufenthG kann zudem das nicht nur unerhebliche Überschreiten einer angemessenen Ausreisefrist durch eine ausreisepflichtige Person mit einem Einreise- und Aufenthaltsverbot geahndet werden. Insbesondere diese Neuregelung wurde von

[1217] Die Anordnung und Befristung sollen bereits mit der Entscheidung über den Asylantrag erfolgen. In der Regel geschieht dies in Ziffer 6 des Bescheids des Bundesamts. Wirksam wird das Verbot jedoch erst mit Bestandskraft der Entscheidung über den Asylantrag, wie im Rahmen des Asylpakets I in § 11 Abs. 7 Satz 2 AufenthG klargestellt wurde. Die Regelung des § 84 Abs. 1 Satz 2 AufenthG dürfte damit ins Leere gehen. So auch: VG Berlin, Beschluss vom 09.05.2016, Az.: 8 L 239.16A. Seit August 2015 versandte das BAMF Schreiben an Antragstellerinnen und Antragsteller aller Herkunftsstaaten, um im Hinblick auf die nach negativem Abschluss des Verfahrens zu treffende Ermessensentscheidung über Verhängung und Dauer eines Einreise- und Aufenthaltsverbots nach § 11 Abs. 7 AufenthG bzw. für den Fall der Abschiebung nach § 11 Abs. 1 AufenthG im Voraus rechtliches Gehör zu gewähren. Diese Anhörungsschreiben führten zu Unsicherheiten bei Betroffenen und Verwirrung in Wohlfahrtsverbänden und Anwaltschaft. Die Beauftragte hat zahlreiche Einzeleingaben betreffend diese Schreiben erhalten und kann das Vorgehen rechtlich und verfahrensökonomisch nicht abschließend bewerten. Jedenfalls dürfte die Versendung durch das BAMF nur vorübergehend gewesen sein, da seit der Gesetzesänderung in den im Rahmen des Asylverfahrens vorgesehenen persönlichen Anhörungen entsprechende Fragen mit Blick auf die spätere Ermessensentscheidung gestellt werden sollen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Opposition und Zivilgesellschaft bis zuletzt heftig kritisiert.[1218] Durch die Anknüpfung an den zeitlichen Verstoß gegen die Ausreisepflicht stellt die Regelung auf eine rechtliche Konstellation ab, die im Grunde auch die Situation aller Geduldeten (vollziehbar ausreisepflichtigen Personen, deren Abschiebung vorübergehend ausgesetzt ist, § 60a AufenthG) erfasst. Zwar ist die Regelung nicht anwendbar, wenn die Ausreisefrist unverschuldet[1219] nicht eingehalten wurde, jedoch werden von den Behörden und der Rechtsprechung schon seit vielen Jahren teilweise sehr hohe Maßstäbe an das Nichtverschuldenserfordernis angelegt.[1220]

Aus Sicht der Beauftragten ist es bisher noch unklar, inwieweit sich diese Rechtsänderungen, verbunden mit der ausdrücklichen Ausnahme vom Erteilungshindernis des § 11 Abs. 1 AufenthG in §§ 25 ff. AufenthG, in der Praxis auswirken werden. Die zuständigen Behörden sollten sich jedoch bei ihrer Ermessensausübung im Klaren darüber sein, dass die neu geschaffenen Rechtsgrundlagen gerade in Inlandskonstellationen den Weg zu integrationspolitisch schwer vertretbaren Entscheidungen eröffnen können.

Neben diesen Änderungen wurde entsprechend den unionsrechtlichen Vorgaben der Rückführungsrichtlinie[1221] eine von Amts wegen zu erfolgende Befristung für alle Formen der Einreise- und Aufenthaltsverbote eingeführt.[1222] Diese Frist beginnt mit der Ausreise zu laufen und kann zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung mit der Bedingung versehen werden, dass sie nur endet, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, insbesondere die Straf- oder Drogenfreiheit der betroffenen Person.[1223] Die Dauer der Frist beträgt i.d.R. maximal fünf Jahre, in den Fällen der

---

[1218] Vgl. u.a. Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung anlässlich der Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 23.03.2015, BT-Ausschussdrucksache 18(4)269E; ProAsyl, Stellungnahme zum Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, BT-Ausschussdrucksache 1(4)266.

[1219] Beispielhaft wird hier in der Gesetzesbegründung ein anhängiger Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz oder Krankheit genannt, vgl. BT-Drs. 642/14, S. 41.

[1220] Vgl. hierzu die Rechtsprechung um § 25 Abs. 5 AufenthG, u.a. BVerwG, Urteil vom 27.6.2006, Az.: 1 C 14.05.

[1221] Vgl. Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115/EG, hierzu BVerwG, Urteil vom 10.07.2012, Az.: 1 C 19/11.

[1222] vgl. § 11 Abs. 2 Satz 1, Abs. 6 Satz 3, Abs. 7 Satz 4 AufenthG.

[1223] Vgl. § 11 Abs. 2 Satz 5 AufenthG. Wenn die Voraussetzungen nicht erfüllt werden, gilt eine gleichzeitig festgesetzte längere Frist, vgl. Satz 6.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Absätze 6 und 7 soll die Frist bei der erstmaligen Anordnung ein Jahr und anschließend drei Jahre nicht überschreiten.[1224] Es ist somit auch hinsichtlich der Dauer seitens der zuständigen Behörden Ermessen auszuüben. Das BAMF ordnet i.d.R. einheitliche Zeiträume für eine Vielzahl von Bescheiden an, sofern besonders schutzwürdige Belange nicht vorliegen. Dieses Vorgehen ist bisher von der Anwaltschaft kritisiert, in der Rechtsprechung aber nicht beanstandet worden.[1225]

3.6.2.2 Neuausrichtung des Rechts der Abschiebungshaft

Das Recht der Abschiebungshaft ist mit dem Neubestimmungsgesetz („Bleiberechtspaket“) grundlegend überarbeitet worden. Es umfasst damit vier Maßnahmen zur Einschränkung des Grundrechts der Freiheit der Person: die Ausweisungsvorbereitungshaft (§ 62 Abs. 2 AufenthG), die Sicherungshaft (§ 62 Abs. 3 AufenthG), die Inhaftnahme zum Zwecke der Überstellung nach Art. 28 Dublin-III-Verordnung[1226] und der Ausreisegewahrsam (§ 62b AufenthG).

Ein neuer § 2 Abs. 14 AufenthG beschreibt konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen des Haftgrunds der „Fluchtgefahr“, die – unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls – zur Anordnung von Sicherungshaft führen können.[1227] Vielfach in Frage gestellt wurden in diesem Zusammenhang die Bestimmtheit und die Reichweite der Formulierungen. Dies gilt insbesondere für das Kriterium einer erheblichen Geldzahlung an Schleuser zum Zwecke der unerlaubten Einreise.[1228] Angesichts der nur wenigen

---

[1224] Die Dauer der Frist ist allerdings für die zuvor beschriebenen „Inlandskonstellationen“ in der Praxis weitestgehend unerheblich, da sie gerade nicht zu laufen beginnt, wenn keine Ausreise erfolgt.

[1225] Vgl. u.a. Verwaltungsgericht Regensburg, Beschluss vom 13.05.2016, Az.: RN 5 S 16.30756.

[1226] Die Dublin-III-VO enthält in Art. 28 Abs. 2 erstmals selbst Vorschriften für die Inhaftnahme zum Zweck der Sicherung des Überstellungsverfahrens. Die Inhaftnahme auf dieser Grundlage ist nach einer Einzelfallprüfung möglich, wenn eine erhebliche Fluchtgefahr besteht, die Haft verhältnismäßig ist und sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen.

[1227] Zur Anordnung der Sicherungshaft nach § 62 AufenthG bedarf es eines Haftgrunds. Die Haftgründe des § 62 Abs. 3 Nr. 1 bis 4 AufenthG sind von der Rechtsänderung nicht berührt worden. Der neue § 62 Abs. 3 Nr. 5 AufenthG verlangt Gründe im Einzelfall, die auf den in § 2 Abs. 14 festgelegten Anhaltspunkten beruhen und deshalb den begründeten Verdacht bestehen lassen, dass sich die betroffene Person durch Flucht entziehen will (Fluchtgefahr).

[1228] Vgl. u.a. Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung anlässlich der Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 23.03.2015, BT-Ausschussdrucksache

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

legalen Wege für Schutzsuchende nach Europa dürfte es auch nach Ansicht der Beauftragten gerade im Falle abgelehnter Asylsuchender regelmäßig erfüllt sein.

Auch für die Inhaftnahme nach der Dublin-III-Verordnung ist das Vorliegen einer Fluchtgefahr erforderlich, neben den sonstigen tatbestandlichen Voraussetzungen der unionsrechtlichen Rechtsgrundlage muss diese jedoch noch dazu „erheblich“[1229] sein.[1230] Neben den für die Sicherungshaft vorgesehenen Kriterien kommt hier unter Umständen zusätzlich der Fall der Weiterreise nach Asylantragstellung in einem anderen Mitgliedstaat in Betracht.[1231]

Neu geschaffen wurde zudem das Institut des Ausreisegewahrsams mit einer Dauer von maximal vier Tagen.[1232] Es soll vor allem in den Fällen angewandt werden, in denen die Abschiebungsmaßnahmen einen erheblichen organisatorischen Aufwand erfordern, etwa bei Sammelabschiebungen, bei Abschiebungen in einen Zielstaat, mit dem keine häufigen Flugverbindungen bestehen, oder wenn die Abschiebung etwa aufgrund der kurzen Gültigkeitsdauer des Reisedokuments nur innerhalb eines engen Zeitraums möglich ist. Da die Maßnahme den Tatbestand der Fluchtgefahr nicht voraussetzt, ist sie im Dublin-Verfahren nicht anwendbar.[1233] Die Anordnung kommt nur dann in Betracht, wenn die betroffene Person zum einen die freiwillige Ausreisefrist schuldhaft und erheblich hat verstreichen lassen und darüber hinaus ein Verhalten gezeigt hat, das erwarten lässt, dass sie die Abschiebung erschweren oder vereiteln wird.

Die Regelung hat bei Sachverständigen einige bisher nicht abschließend geklärte unions-

---

18(4)269E, S. 2; ProAsyl, Stellungnahme zum Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, BT-Ausschussdrucksache 1(4)266, S. 2.

[1229] Vgl. Art. 28 Abs. 2 Dublin-III-VO. Die Formulierung „erheblich“ ist an dieser Stelle ein Begriff des Europarechts. Der nationale Gesetzgeber sah für sich kein eigenes Mandat, diesen Begriff im deutschen Recht abzubilden, da er vom Europäischen Gerichtshof autonom auszulegen ist.

[1230] Nach Art. 2 Buchstabe n) der Dublin-III-VO bezeichnet der Begriff „Fluchtgefahr“ das Vorliegen von Gründen im Einzelfall, die auf objektiven gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen und zu der Annahme Anlass geben, dass sich ein Antragsteller, ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser, gegen den ein Überstellungsverfahren läuft, diesem Verfahren möglicherweise durch Flucht entziehen könnte. Diese Regelung verlangt somit gesetzlich festgelegte Kriterien im nationalen Recht der Mitgliedstaaten zur Konkretisierung der im Gemeinschaftsrecht bestimmten Voraussetzung der Fluchtgefahr. Diese sind in § 2 Abs. 15 Satz 1 i.V.m. § 2 Abs. 14 und § 2 Abs. 15 Satz 2 AufenthG umgesetzt.

[1231] Vgl. § 2 Abs. 15 Satz 2 AufenthG.

[1232] Der Ausreisegewahrsam wurde eingeführt als „Ersatz“ für die aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken abgeschaffte sog. kleine Sicherungshaft.

[1233] Art. 28 Abs. 2 Dublin-III-VO verlangt zwingend eine erhebliche Fluchtgefahr.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

und verfassungsrechtliche Fragen aufgeworfen,[1234] etwa ob es sich bei der dem Richtervorbehalt unterliegenden Maßnahme um einen Freiheitsentziehung im Sinne des Grundgesetzes handelt und ob diese verfassungskonform ist. Jedenfalls hat der Vollzug des Ausreisegewahrsams im Transitbereich eines Flughafens bzw. in einer Unterkunft stattzufinden, aus der die Ausreise der Betroffenen jederzeit möglich ist. Hierbei sollen die Voraussetzungen für den Vollzug von Abschiebungshaft gemäß § 62a AufenthG beachtet werden. Dies wirft auch praktische Fragen auf. Eine entsprechende Einrichtung existiert derzeit noch nicht, die Umsetzung wird in einigen Ländern jedoch geprüft.

Die Neuregelungen sind aus Sicht der Beauftragten überaus komplex geraten. Noch ein Jahr nach Inkrafttreten steht in Frage, ob diese die zuvor bestehende ausgesprochen hohe Fehlerquote[1235] bei erfolgter Inhaftierung schmälern konnten. Angesichts des Verfassungsrangs der in Frage stehenden Rechtsgüter, der begrenzten Zahlen der zum Erfolg führenden Vollzugsmaßnahmen und der überaus hohen Kosten regt die Beauftragte daher eine noch ernsthafter geführte Debatte über andere Möglichkeiten der Sicherstellungen der Durchführung eines Aufenthaltsbeendigungsverfahrens an.[1236] Dies könnte z.B. im Rahmen einer Prüfung über die gesetzliche Normierung von gegenüber der Inhaftierung milderen Mitteln wie z.B. der Stellung einer Kaution, Meldeauflagen etc. erfolgen.[1237] Mit Blick auf die unter Umständen gravierend negativen Auswirkungen für die Betroffenen, die nicht aufgrund der Verurteilung zu einer Straftat festgehalten werden, wie auch für die Familienangehörigen, die i.d.R. nicht mit inhaftiert werden, wäre dies wünschenswert.

[1234] Vgl. hierzu z.B.: Deutscher Bundestag, Wortprotokoll der 42. Sitzung des Innenausschusses. Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung am 23.03.2015, BT-Drs. 18/4097, S. 14, 15.

[1235] Vgl. für die Rechtslage vor Inkrafttreten des Bleiberechtspakets: Schmidt-Räntsch, Jürgen, NVwZ 2014, S. 110 f.: „Entscheidungen der Amtsgerichte in Freiheitsentziehungssachen haben sich jedenfalls bislang bei der Prüfung durch den BGH in einem bemerkenswert hohen Umfang – geschätzt 85 % bis 90 % – als rechtswidrig erwiesen.“ Der Autor des Aufsatzes ist Richter am V. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs (BGH).

[1236] Für Informationen zur Praxis der Abschiebungshaft und zu Fragen des Haftvollzugs durch die hierfür zuständigen Länder vgl.: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a. und der Fraktion die LINKE, BT-Drs. 18/3769.

[1237] Der Vorrang milderer Mittel ist im Gesetz (§ 62 Abs. 1 AufenthG) ausdrücklich erwähnt und ergibt sich zudem aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Beispielhaft benannt sind mögliche Alternativen jedoch bisher nur in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG des Bundesministeriums des Innern vom Oktober 2009 unter Nr. 46.1.4.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.6.2.3 Sonstige Änderungen

Das Neubestimmungsgesetz enthält zudem weitere Rechtsänderungen, die im Zusammenhang mit Maßnahmen zum Vollzug der Ausreisepflicht stehen. Dazu gehört die Befugnis der ausländerrechtlich zuständigen Behörde, Datenträger zur Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit und zur Geltendmachung von Rückführungsmöglichkeiten auszulesen bzw. auszuwerten (§ 48 Abs. 3a AufenthG). Zuvor durften nur Urkunden und sonstige Unterlagen eingesehen werden. Ergänzt wird die Regelung durch die Möglichkeit, die Herausgabe von Zugangsdaten (PIN, PUK, Passwörter etc.) für Telekommunikationsendgeräte, wie z.B. Mobiltelefone, von Telekommunikationsdienstanbietern zu verlangen (§ 48a AufenthG), wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für die Nutzung vorliegen. Diese Maßnahmen unterliegen nicht dem Richtervorbehalt und haben auch deshalb verfassungsrechtliche Bedenken hervorgerufen.[1238]

Geregelt wurde auch der Verzicht auf das Einvernehmen der Staatsanwaltschaft vor Ausweisung und Abschiebung bei rein aufenthaltsrechtlichen Straftaten und typischen Bagatellbegleitdelikten(§ 72 Abs. 4 Satz 3 ff. AufenthG).

3.6.3 Änderungen im Asylpaket I

Das weitgehend am 24.10.2015 in Kraft getretene Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (Asylpaket I) enthält ebenfalls Rechtsänderungen, die Vereinfachungen bei der Rückführung vollziehbar ausreisepflichtiger Personen zum Ziel haben. Soweit diese sich auf das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) beziehen, können sie für alle Drittstaatsangehörigen von Relevanz sein, unabhängig davon, ob die Betreffenden zuvor (erfolglos) ein Asylverfahren durchlaufen haben.

Eingeführt wurde insbesondere ein Verbot, den jeweils abzuschiebenden, vollziehbar ausreisepflichtigen Personen einen konkreten Abschiebungstermin mitzuteilen (§ 59 Abs. 1 Satz 8 AufenthG). Hierdurch soll verhindert werden, dass Betroffene, die über eine geplante Rückführung in Kenntnis gesetzt wurden, „untertauchen“ oder sich auf sonstige Weise der i.d.R. mit hohem Verwaltungsaufwand verbundenen Maßnahme entziehen.

Obwohl dieses Anliegen nachvollziehbar erscheint, hat die Beauftragte Bedenken geäußert und sich für eine Ausnahme von diesem zwingenden Verbot ausgesprochen, soweit Minderjährige oder sonstige besonders schutzbedürftige Personen von der geplanten Abschiebung betroffen sind. Denn gerade in solchen Fällen erscheint die

[1238] Vgl. z.B. Stellungnahme des Bundesrats vom 06.02.2015, BR-Drs. 18/4097, S. 81.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

schriftlich in der behördlichen Abschiebungsandrohung erteilte Auskunft über die Rechtsfolgen einer nicht rechtzeitig erfolgenden Ausreise nicht unbedingt geeignet, die Betroffenen ausreichend auf den tatsächlichen Vollzug vorzubereiten. Gerade Familien mit Kindern verbleiben oft trotz vollziehbarer Ausreisepflicht noch längere Zeiträume im Inland und sollten z.B. Gelegenheit haben, das Ende des Schul- oder Kindertagesstättenbesuchs angemessen vorzubereiten.

Darüber hinaus wurden die rechtlichen Möglichkeiten der obersten Landesbehörden zur Gewährung von Aufenthaltsrechten oder Duldungen eingeschränkt. Dies betrifft zum einen die Aufenthaltsgewährung in Härtefällen bei entsprechendem Ersuchen durch die sog. Härtefallkommissionen. Die Annahme eines Härtefalls ist i.d.R. dann ausgeschlossen, wenn der Termin der Rückführung konkret feststeht (§ 23a Abs. 1 Satz 3 AufenthG). Vorschläge für weitere Einschränkungen der Härtefallregelung wurden nicht umgesetzt. Dies ist aus Sicht der Beauftragten auch nicht erforderlich, da die Rechtsverordnungen der Länder für die diskutierten Fallgruppen Lösungen möglich machen, sofern dies gewollt wäre.

Eine zeitliche Einschränkung hat auch die Möglichkeit der Länder erfahren, die Aussetzung der Abschiebung für bestimmte vollziehbar ausreisepflichtige Personengruppen auszusprechen. Eine Duldung auf dieser Grundlage, die i.d.R. in Fällen plötzlich eintretender erheblicher Verschlechterung der humanitären Lage in einem Herkunftsstaat ausgesprochen wird, gilt somit nur noch für einen Zeitraum von maximal drei und nicht mehr von sechs Monaten (§ 60a Abs. 1 Satz 1 AufenthG).

3.6.4 Neuregelung der Abschiebungshindernisse aus gesundheitlichen Gründen im Asylpaket II

Mit dem als sog. Asylpaket II bekannt gewordenen „Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren“[1239] sind im März 2016 weitere Rechtsänderungen im Bereich der Aufenthaltsbeendigung in Kraft getreten, welche die Geltendmachung gesundheitlicher Gründe betreffen.

Ein Abschiebungsverbot aus gesundheitlichen Gründen soll demnach im asylrechtlichen oder ausländerbehördlichen Verfahren nur dann angenommen werden, wenn es sich um eine „lebensbedrohliche und schwerwiegende Erkrankung handelt, die sich durch die

[1239] Vgl. in diesem Bericht Kapitel III 4.1.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abschiebung wesentlich verschlechtern würde“[1240]. Zuvor war der bereits in Deutschland bestehende Grad der geltend gemachten Erkrankung gemäß der Rechtsprechung des BVerwG[1241] nur implizit, im Rahmen einer Prognose über die Entwicklung im Zielstaat, zu prüfen. Ob dies inhaltlich eine Verschärfung mit sich bringen kann, oder ob eine solche unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ausgeschlossen wäre, wird in der Literatur[1242] uneinheitlich bewertet und geht auch aus der Gesetzesbegründung nicht eindeutig hervor.[1243] Ergänzend wird in der Gesetzesbegründung angeführt, dass eine schwerwiegende Erkrankung z.B. in Fällen von Posttraumatischen Belastungsstörungen (PTBS) regelmäßig nicht angenommen werden kann.[1244] Damit wird der Auslegungsspielraum bei der Rechtsanwendung einzig für Erkrankungen dieser Art erheblich eingeschränkt. In den neuen Sätzen 3 und 4 wird zusätzlich klargestellt, dass die medizinische Versorgung im Zielstaat der Abschiebung mit der Versorgung in Deutschland oder der Europäischen Union nicht gleichwertig sein muss und dass es i.d.R. als ausreichend zu betrachten ist, wenn nur in einem Teil des Zielstaats eine ausreichende medizinische Versorgung gewährleistet ist. Von diesen Vorgaben ist jedoch schon aus verfassungsrechtlichen Gründen dann eine Ausnahme zu machen, wenn diese Versorgung mit Blick auf die konkrete Situation der Betroffenen nicht erreichbar ist.[1245]

In § 60a AufenthG, der die Voraussetzungen für die vorübergehende Aussetzung einer Abschiebung beschreibt, findet sich nun eine gesetzliche Vermutung, dass Ausreisepflichtige reisefähig sind bzw. dass gesundheitliche Gründe einer Abschiebung nicht entgegenstehen.[1246] Diese Vermutung kann widerlegt werden, wenn eine Erkrankung, die zur (vorübergehenden) Reiseunfähigkeit führt, mittels einer „qualifizierten ärztlichen Bescheinigung“[1247] glaubhaft gemacht werden kann. Eine solche muss der

---

[1240] § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG.

[1241] Vgl. z.B. BVerwG, Urteil vom 17.10.2006, Az.: 1 C 18.05, dort wird in Rn. 20 klargestellt, „dass sämtliche zielstaatsbezogenen Umstände, die zu einer Verschlimmerung der Erkrankung führen können, in die Beurteilung mit einzubeziehen sind“.

[1242] Hager, Nina, in: Asylmagazin 06/2016, S. 161; anderer Ansicht: Thym, Daniel: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 22.02.2016, BT-Ausschussdrucksache 18(4), 511 D, S. 7.

[1243] Vgl. BT-Drs. 18/7538, S. 21.

[1244] Vgl. ebd.

[1245] Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Vorgaben der §§ 3e, 4 Abs. 3 AsylG für die Frage der Zuerkennung internationalen Schutzes.

[1246] Absatz 2c.

[1247] Vgl. § 60a Abs. 2c Satz 2 AufenthG.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

zuständigen Behörde „unverzüglich“ nach Ausstellung vorgelegt werden, andernfalls müssen die Behörden, im Gegensatz zu den Gerichten,[1248] die Inhalte nicht mehr berücksichtigen.[1249] Hierdurch soll laut Gesetzesbegründung die Einholung von Attesten „auf Vorrat“ vermieden werden.[1250]

Aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass die Voraussetzungen an ein solches Attest nun gesetzlich kodifiziert wurden. Neben der Präklusionswirkung erscheint allerdings die Beschränkung des Kreises der zur Ausstellung befähigten Personen auf approbierte Ärztinnen und Ärzte besonders problematisch. In Zusammenhang mit anstehenden Abschiebungen werden besonders häufig Erkrankungen psychischer Natur vorgetragen, die von Medizinerinnen und Medizinern ohne fachrelevante Weiterbildung (Fachstandardarzt) nicht ohne Weiteres verlässlich und valide diagnostiziert werden können.[1251] Nicht fachkundige Ärztinnen und Ärzte sind daher angehalten bzw. werden sich verpflichtet sehen, vor der Ausstellung einer entsprechenden Bescheinigung die relevanten Fachkenntnisse einzuholen. Dies wird sicherlich nicht zur Verfahrensvereinfachung bzw. Beschleunigung des Abschiebungsvorgangs beitragen. Zugleich werden Vorurteile gegenüber psychischen Erkrankungen genährt und durch den Ausschluss von Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten ohne Approbation bestehende Vorbehalte zwischen Behörden und der psychotherapeutischen und psychosozial versierten Fachwelt geschürt.[1252]

Die Beauftragte hält es daher für ausgesprochen wichtig, belastbare Kooperationsstrukturen zwischen Ärztinnen und Ärzten, Psychotherapeutinnen und -therapeuten und psychosozialen Einrichtungen bzw. Folteropferzentren fortzuentwickeln und zu stärken. Hervorzuheben ist zudem die Bedeutung der möglichst frühzeitigen Identifizierung von Traumatisierungen und sonstigen psychischen Erkrankungen und den entsprechenden daraus folgenden Bedürfnissen, wie auch die notwendige Vernetzung mit

---

[1248] Der verwaltungsprozessuale Untersuchungsgrundsatz nach §§ 108 Abs. 1 Satz 1, 86 Abs. 1 VwGO dürfte fortbestehen, vgl. auch Thym, Daniel: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 22.02.2016, BT-Ausschussdrucksache 18(4), 511 D, S. 8.

[1249] § 60a Abs. 2d AufenthG.

[1250] Vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18/7538, S. 23.

[1251] Vgl. Stellungnahme der Bundespsychotherapeutenkammer vom 01.02.2016 für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 22.02.2016, BT-Ausschussdrucksache 18(4), 488, S. 16.

[1252] Hager, Nina, in: Asylmagazin 06/2016, S. 164.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

entsprechendem Fachpersonal.[1253]

3.6.5 Empfehlung zum Ausbau der Abschiebungsbeobachtung

Im Berichtszeitraum hat die Zahl der Abschiebungen (2014: 13.851, 2015: 22.369, 1. Halbjahr 2016: 14.324)[1254] erheblich zugenommen. Neben den soeben dargestellten Rechtsänderungen steht dies insbesondere im Zusammenhang mit den ebenfalls stark gestiegenen Zugangszahlen von drittstaatsangehörigen Personen, die nur zum Teil internationalen Schutz in Deutschland erhalten haben.

Angesichts dieser Entwicklungen wie auch des immer stärker werdenden gesellschaftlichen wie politischen Drucks auf die Vollzugsbehörden hat sich die Beauftragte im Berichtszeitraum wiederholt für eine Fortentwicklung des Instituts der Abschiebungsbeobachtung in Deutschland ausgesprochen. Auch die EU-Rückführungsrichtlinie sieht die Schaffung eines wirksamen Systems für die Überwachung von Rückführungen vor.[1255] Abschiebungsbeobachtung (oft auch: Rückführungs- oder Abschiebungsmonitoring) beschreibt die Idee der physischen Anwesenheit einer nicht in den Abschiebungsprozess involvierten Person bei der Durchführung von Zwangsmaßnahmen zur Abschiebung einer Ausländerin oder eines Ausländers.

Die Beobachterin bzw. der Beobachter fungiert dabei in erster Linie als unmittelbar bereitstehende Ansprechperson für alle am Abschiebungsprozess Beteiligten und hat keine Möglichkeit, den handelnden Beamten gegenüber verbindliche Weisungen auszusprechen bzw. die Maßnahme abzubrechen. Zudem können im Wege regelmäßiger Beobachtungsberichte etwaige strukturelle Defizite identifiziert werden. Auch mit Blick auf

---

[1253] Vgl. in diesem Zusammenhang die Vorgaben in Art. 21 ff. der EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU.

[1254] Statistik der Bundespolizei.

[1255] Vgl. Art. 8 Abs. 6 der EU-Rückführungsrichtlinie. Die EU-Kommission ist der Auffassung, dass diese Regelung eine (ausdrückliche) Umsetzung in das deutsche Recht erfordere und eine Pflicht zur Einrichtung einer unabhängigen Überwachungsstelle bestehe. Die Bundesregierung hat sich bisher dahin gehend geäußert, dass die bestehende (i.d.R. nachträglich wirkende) dienstlich-fachliche und gerichtliche Kontrolle von Rückführungen den Vorgaben der Richtlinie genüge. Die Rechtsfrage ist Teil eines gegen die Bundesrepublik anhängigen Pilot- bzw. Vertragsverletzungsverfahrens.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

die Erfahrungen im In[1256]- und Ausland[1257] können geeignete Mechanismen der Abschiebungsbeobachtung nach Auffassung der Beauftragten und zahlreicher zivilgesellschaftlicher Akteure humanitär ausgestaltete Abschiebungsprozesse befördern und das Risiko unverhältnismäßiger Zwangsanwendung verringern.

Durch die präventive Wirkung[1258] der Abschiebungsbeobachtung wird zugleich Eskalationen jeglicher Art vorgebeugt und Verzögerungen oder der Abbruch von kostenintensiven Abschiebungsmaßnahmen vermieden. In gesamtgesellschaftlicher Hinsicht scheinen auch die Schaffung zusätzlicher Transparenz und eine „Enttabuisierung“ der emotional besetzten Thematik der Abschiebungspolitik ein ausgesprochen positiver zusätzlicher Effekt zu sein. Sie können auch dazu beitragen, falschen Vorstellungen in der Öffentlichkeit entgegenzuwirken, den Diskurs zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu stärken und Vollzugsbeamte vor ungerechtfertigten Anschuldigungen zu schützen.

3.7 Beschränkungen von Sozial- bzw. Teilhaberechten für Drittstaatsangehörige durch sog. Ausländerklauseln

Die Verbesserung von Teilhabechancen ist ein zentrales gleichstellungs- bzw. integrationspolitisches Ziel und damit ein Arbeitsschwerpunkt der Beauftragten. Teilhabe wird über rechtliche Vorschriften ermöglicht oder verwehrt: Das Wahlrecht bei Bundes- und Landtagswahlen, das kommunale Wahlrecht und das Recht, an Volksentscheiden oder -abstimmungen teilzunehmen knüpfen insoweit u.a. an die deutsche

---

[1256] Derzeit werden an drei Standorten, den Flughäfen Frankfurt a.M., Düsseldorf und Berlin, Modellprojekte für unabhängige Monitoring- bzw. Beobachtungsverfahren durchgeführt. Neben der unmittelbaren Begleitung der Betroffenen, sowie der handelnden Beamten am Flughafen verfügen diese Projekte zusätzlich über eigens eingerichtete Dialogforen, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Bundespolizei, der Länder, der Kirchen, Nichtregierungsorganisationen sowie UNHCR zusammensetzen und in deren Auftrag die Beobachterin bzw. der Beobachter tätig wird. Im Rahmen der Foren werden problematische Einzelvorkommnisse, grundsätzliche Missstände und gemeinsame Lösungsansätze besprochen, ohne dabei Dienst- oder Fachaufsicht auszuüben. Die behördliche und zivilgesellschaftliche Resonanz auf die existierenden Modellprojekte ist nach Informationen der Beauftragten durchweg positiv.

[1257] 22 Mitgliedstaaten haben zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie nationale Überwachungsstellen eingerichtet, die zum Teil durch den ehemaligen EU-Rückkehrfonds, heute AMIF, finanziert werden. Eine im April 2016 aktualisierte Zusammenstellung findet sich unter: http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/forced-return.

[1258] Nach Aussagen der an den Modellprojekten beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteure wurde durch die Modellprojekte das Risiko der unverhältnismäßigen Anwendung von Zwang nachweislich minimiert und die Akutversorgung der Abzuschiebenden mit ausreichend Nahrungsmitteln, Medikamenten und sog. Handgeld verbessert.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Staatsangehörigkeit bzw. die Unionsbürgerschaft als Zugangsvoraussetzungen an. Ähnlich verhält es sich mit dem deutschen Beamtenrecht, das in § 7 Abs. 1 BBG jedoch eine Berufung in das Beamtenverhältnis u.a. auch für Staatsangehörige eines Drittstaates, dem die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union vertraglich einen entsprechenden Anspruch auf Anerkennung der Berufsqualifikationen eingeräumt haben, ermöglicht.[1259] Viele Vorschläge der Beauftragten zu rechtlichen Änderungen – z.B. im deutschen Staatsangehörigkeitsgesetz – zielen im Ergebnis darauf, die Teilhabechancen von länger in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern zu verbessern.

Zahlreiche sozialgesetzliche Regelungen beschränken den Zugang zu Teilhaberechten auf bestimmte Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern im Vergleich zu deutschen Staatsangehörigen. Solche Beschränkungen oder „Ausländerklauseln“, die aktuell insbesondere nicht freizügigkeitsberechtigte Drittstaatsangehörige mit humanitären Aufenthaltserlaubnissen oder Asylsuchende und Geduldete treffen, werfen regelmäßig nicht nur verfassungs- bzw. europarechtliche Fragen auf, sondern müssen sich auch an integrationspolitischen Maßstäben messen lassen. Stets ist die Frage zu beantworten, ob die Wertungen und Annahmen des Gesetzgebers, die einen gesetzlichen Ausschluss bestimmter Drittstaatsangehöriger von bestimmten Leistungen begründen sollen, gerechtfertigt werden können oder sie sich – nicht zuletzt in der Lebenswirklichkeit – regelmäßig als nicht hinnehmbar erweisen.

Die Ausländerklauseln werden seit Jahren im Bereich der Familienleistungen, der Ausbildungsförderung, der Hilfen für behinderte Menschen, der Rentenversicherung und der Sozialhilfe kontrovers diskutiert. Diese Diskussionen gewinnen vor dem Hintergrund eines stark erhöhten Zugangs von Schutzsuchenden, die nach ihrer Einreise in das Bundesgebiet humanitäre Aufenthaltserlaubnisse erhalten, an Bedeutung und mitunter auch an Schärfe.[1260]

[1259] Diese Voraussetzung ist aktuell allerdings nur für die Schweiz erfüllt.

[1260] Relativ neu sind dagegen Diskussionen zur Einschränkung der Rechte von zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern und ihren Familien. Familienangehörige können jedoch auch als Drittstaatsangehörige freizügigkeitsberechtigt sein, vgl. zu Unionsbürgerinnen und -bürgern in diesem Bericht insbesondere Kapitel III 2.1.3.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.7.1 Familienleistungen

Auch nach drei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Ausländerklauseln im Familienleistungsrecht in den Jahren 2004 und 2012 gibt es in diesem Bereich noch offene Rechtsfragen.[1261] Die Ausländerklauseln im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, zum Kindergeld im Einkommensteuergesetz bzw. im Bundeskindergeldgesetz sowie im Unterhaltsvorschussgesetz schließen Personen mit bestimmten humanitären Aufenthaltserlaubnissen grundsätzlich aus.[1262] Sie sind im Berichtszeitraum – trotz der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts zu ihrer Verfassungswidrigkeit – unverändert geblieben. Die Regelungen stimmen darüber hinaus weder mit der sog. Rahmenrichtlinie 2011/98/EU überein, noch sind sie an erfolgte Entwicklungen im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) angepasst worden.[1263] Selbst eine ausdrückliche Aufforderung seitens des Bundesrats, ein aktuelles Gesetzgebungsverfahren zu nutzen, um einen verfassungs- und unionsrechtskonformen Rechtsstand im Gesetzestext abzubilden, haben keine Bewegung gebracht. Gleiches ist hinsichtlich der Mahnungen vieler Fachverbände festzustellen. Die formelle Zusage der Bundesregierung, die familienleistungsrechtlichen Regelungen „alsbald einheitlich“ zu regeln, harrt weiter ihrer Umsetzung.[1264]

Die nahezu gleichlautenden Ausländerklauseln in den verschiedenen Bereichen des deutschen Familienleistungsrechts sehen einen doppelten Ausschluss für Inhaberinnen und Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse vor: Zum einen erhalten die Betreffenden Familienleistungen nur, wenn sie

- berechtigt erwerbstätig sind,
- Geldleistungen nach dem SGB III (z.B. Arbeitslosengeld) beziehen oder

---

[1261] Vgl. zur Rechtsprechung 10. Lagebericht, Kapitel XII 4, S. 277 ff. m.w.N.

[1262] Aufenthaltserlaubnisse nach § 23 Abs. 1 AufenthG wegen des Krieges in ihrem Heimatland oder nach den §§ 23a, 24, 25 Abs. 3 bis 5 AufenthG.

[1263] Dies ist auch insoweit problematisch, als die Meseberger Erklärung zur Integration der Bundesregierung vom Mai 2016 gerade der Integrationskraft von Familien besondere Bedeutung zumisst. Die Meseberger Erklärung zur Integration ist abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/05/2016-05-25-meseberger-erklaerung.html. Die geltenden familienleistungsrechtlichen Ausländerklauseln übergehen die erst im Jahr 2007 in das Aufenthaltsgesetz eingeführte Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU nach § 9a AufenthG als Aufenthaltstitel. Sie geben den zuständigen Behörden auch keine gesetzlichen Hinweise zur besonderen aufenthalts- und sozialrechtlichen Situation von türkischen Staatsangehörigen und ihren Familien, soweit diese vom Assoziierungsabkommen zwischen der EWG und der Türkei erfasst werden und ein assoziationsrechtliches Daueraufenthaltsrecht besitzen. Die Vereinbarkeit der nationalen Kindergeldregelungen mit dem Unionsrecht (sog. Rahmenrichtlinie 2011/98/EU) wird gegenwärtig allein über die Dienstanweisung zum Kindergeld nach dem Einkommensteuergesetz bzw. ggf. über die Gerichte sichergestellt.

[1264] Vgl. BT-Drs. 18/2583 vom 22.06.2014, Anlage 3, S. 42, und BT-Drs. 18/2625 vom 24.09.2014, S. 1.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

- Elternzeit in Anspruch nehmen.

Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit zum Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz festgestellt, dass die geforderten Integrationsnachweise gegen das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 GG verstoßen. Dies wurde damit begründet, dass die formale Art des Aufenthaltstitels sich nicht als Grundlage für eine Prognose über die Dauer des Aufenthalts in Deutschland eignet und eine tatsächliche Erwerbstätigkeit, der Bezug von Arbeitslosengeld oder die Inanspruchnahme von Elternzeit zwar die Arbeitsmarktintegration und damit eine dauerhafte Bleibeperspektive indizieren mögen, umgekehrt aber aus der Nicht-Erfüllung dieser Kriterien auch nicht auf das Fehlen einer solchen Bleibeperspektive geschlossen werden kann.

Die entsprechenden Regelungen führten außerdem dazu, dass Frauen benachteiligt werden, weil sie nach der Geburt eines Kindes aufgrund mutterschutzrechtlicher Vorschriften – anders als Männer – nicht erwerbstätig werden dürfen und insoweit im Gegensatz zu Männern aus rechtlichen Gründen die Voraussetzungen von § 1 Abs. 6 Nr. 3 b) BErzGG 2006 und § 1 Abs. 7 Nr. 3 b) BEEG (erste und zweite Alternative) objektiv nicht erfüllen können. Die genannten Regelungen wurden daher vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt.

Zum anderen gilt im deutschen Familienleistungsrecht für Inhaberinnen und Inhaber der genannten humanitären Aufenthaltserlaubnisse zusätzlich eine allgemeine gesetzliche Wartefrist von drei Jahren. Erst nach Ablauf der gesetzlichen Wartefrist kann der Anspruch auf Familienleistungen entstehen. Mit diesem zweiten Teil der Ausschlussregelung werden im Ergebnis gerade diejenigen Ausländerinnen und Ausländer von der Gewährung von Familienleistungen ausgeschlossen, die sich nach ihrer Einreise und einer schnellen Erteilung der humanitären Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet gut auf dem Arbeitsmarkt integriert haben. Aus Sicht der Beauftragten ist auch die gesetzliche Wartefrist verfassungsrechtlich problematisch, jedenfalls ist sie aber integrationspolitisch alles andere als überzeugend. Sie honoriert die Integration in den Arbeitsmarkt nicht.

Der Ausschluss von der Gewährung von Familienleistungen führt nicht immer zu einer tatsächlichen Schlechterstellung der in den Familien lebenden Kinder. Bei bestehender Bedürftigkeit wird der Bedarf der Familie – wie oben bereits erwähnt – regelmäßig über die Gewährung von Leistungen nach dem SGB II bzw. dem SGB XII oder dem Asylbewerberleistungsgesetz gedeckt. Teilweise müssen die Betreffenden also, um in ihrer Familie das Existenzminimum zu sichern, andere über Steuern finanzierte Sozialleistungen beanspruchen, die – anders als das Familienleistungsrecht – den

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Nachweis der sozialhilferechtlichen Bedürftigkeit erforderlich machen.

Aber beispielsweise bei der Aufnahme einer nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) förderungsfähigen Ausbildung kann es auch tatsächlich dazu kommen, dass der Lebensunterhalt eines zu fördernden Kindes ausländischer Eltern mit den genannten humanitären Aufenthaltserlaubnissen, die von der Ausschlussregelung im Kindergeldrecht erfasst werden, nicht in gleichem Umfange gesichert werden kann wie der seiner ebenfalls BAföG beziehenden Kommilitoninnen und Kommilitonen mit deutschen Eltern. Während die deutschen Eltern das Kindergeld an das in Ausbildung befindliche Kind weitergeben können, ist dies den ausländischen Eltern in diesen Fallkonstellationen nicht möglich.[1265]

Die Beauftragte wird sich weiter dafür einsetzen, dass noch in dieser Legislaturperiode einheitliche Änderungen aller in Rede stehenden familienleistungsrechtlichen Vorschriften Gesetz werden. Verfassungs-, völker- und unionsrechtliche, aber auch integrationspolitische sowie verwaltungsökonomische Gründe sprechen dafür, die Neuregelung so zu fassen, dass allen Inhaberinnen und Inhabern von Aufenthaltstiteln künftig Familienleistungen zu gewähren sind. Es sollte nicht mehr der unzutreffende Eindruck vermittelt werden, es bedürfe komplexer Ausschlussklauseln für bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen, um einer ungerechtfertigten oder unzulässigen Inanspruchnahme entgegenwirken zu können. Das Familienleistungsrecht für Drittstaatsangehörige sollte vielmehr klar den Entscheidungen der Ausländerbehörde über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis folgen.

3.7.2 Ausbildungs- und Arbeitsförderung

Die Regelungen der Ausbildungsförderung für Drittstaatsangehörige im BAföG und im SGB III[1266] sind in den letzten Jahren komplexer geworden. Integrations- und ausbildungspolitische Überlegungen führten dazu, dass bestehende Ausländerklauseln

---

[1265] Bei der Bemessung eines Anspruchs auf (einkommensabhängige) BAföG-Leistungen wird ggf. dem Auszubildenden weitergereichtes oder unmittelbar gewährtes Kindergeld seit dem Jahr 2001 im Rahmen der Einkommensermittlung nicht mehr als Einkommen berücksichtigt. Dies ändert nichts an dem den BAföG-Sätzen zu Grunde liegenden Bedarfsdeckungsprinzip. Wo kein Kindergeldanspruch besteht, gibt es selbstverständlich hinsichtlich des nach dem BAföG zu deckenden Bedarfs keine Veranlassung, in derselben Höhe stattdessen zusätzliche BAföG-Leistungen zu gewähren, vgl. hierzu bereits den10. Lagebericht, Kapitel XII 4.2, S. 279.

[1266] Zu den weiteren Öffnungen im SGB III vgl. in diesem Bericht Kapitel III 3.7.2.2 und III 3.7.3.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

schrittweise gesetzlich zurückgenommen bzw. in ihrer Wirkung begrenzt wurden.[1267]

3.7.2.1 Verkürzung der „Wartefristen“ bei der Ausbildungsförderung

Seit dem Inkrafttreten des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes zum 01.01.2009 hatten auch geduldete Drittstaatsangehörige nach einem vierjährigen Aufenthalt einen Anspruch auf Ausbildungsförderung nach dem BAföG bzw. bei betrieblichen Berufsausbildungen auf Berufsausbildungsbeihilfe nach dem SGB III.[1268] Voraussetzung für die Gewährung der Ausbildungsförderung war – neben den Nachweisen der entsprechenden Bildungsabschlüsse und der Bedürftigkeit – ein vierjähriger geduldeter, gestatteter oder erlaubter Aufenthalt im Bundesgebiet. Geduldete wurden also Ausländerinnen und Ausländern mit bestimmten Aufenthaltserlaubnissen gleichgestellt, für die ebenfalls eine vierjährige Wartefrist galt.

Im Berichtszeitraum hat der Gesetzgeber die Regelungen mit dem 25. BAföG-Änderungsgesetz[1269] integrationsfreundlicher ausgestaltet. U.a. die Beauftragte hatte auf Hinweise zahlreicher Verbände und Initiativen reagiert und angeregt, die sog. Wartefrist zur Gewährung von Ausbildungsförderung für bestimmte Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis und für Geduldete nach § 8 Abs. 2 und 2a BAföG bzw. § 59 Abs. 1 und 2 SGB III a.F. von vier Jahren auf 15 Monate zu verkürzen.

In der Praxis waren immer wieder Drittstaatsangehörige weit vor Ablauf der Vierjahresfrist „dem Grunde nach förderungsfähig“, erhielten aber, weil sie die notwendige Aufenthaltszeit im Bundesgebiet nicht nachweisen konnten, keine Ausbildungsförderung. Im Ergebnis blieb den Betreffenden dann nur die Möglichkeit, bis zur Erfüllung der Wartefrist einer Beschäftigung nachzugehen, die keine qualifizierte Berufsausbildung erforderte, oder – soweit auch dies nicht möglich war – Sozialleistungen nach dem SGB II oder dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in Anspruch zu nehmen. Mit der beschlossenen Verkürzung der Wartefrist auf 15 Monate dürften solche Konstellationen künftig nur noch selten eintreten bzw. der Zugang zu einer adäquaten Berufs- oder Hochschulausbildung ggf. nur noch für eine sehr kurze Zeit versperrt sein.

Die Beauftragte hatte sich bereits während des Ressortverfahrens und der

---

[1267] Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel V 4.2, S. 138–139 m.w.N. zu den zahlreichen erfolgten gesetzlichen Änderungen. Zur Ausbildungsförderung von Unionsbürgerinnen und -bürgern nach dem SGB III vgl. in diesem Bericht Kapitel III 2.1.3.

[1268] Vgl. hierzu im Einzelnen 8. Lagebericht, Kapitel III 3, S. 314–316.

[1269] Vgl. BGBl. 2014 Teil I Nr. 64 vom 23.12.2014, S. 2475 ff.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

parlamentarischen Beratungen zu den gesetzlichen Änderungen auf unterschiedlichen Ebenen dafür eingesetzt, dass die gesetzlichen Änderungen früher in Kraft treten, als im Entwurf des 25. BAföG-Änderungsgesetzes vorgesehen. Dieses Ziel wurde zunächst nicht erreicht. Deshalb wendete sich die Beauftragte an die zuständigen Stellen im Bund und in den Ländern und bat, bis zum Inkrafttreten des 25. BAföG-Änderungsgesetzes von den bestehenden rechtlichen Möglichkeiten großzügig Gebrauch zu machen, Leistungen nach dem SGB II bzw. dem SGB XII ausnahmsweise auch während einer Berufsausbildung zu gewähren. Dies war im Ergebnis oftmals erfolgreich. Der anhaltende öffentliche Druck unterschiedlicher Verbände und engagierter Vereine bzw. Initiativen und zahlreiche Gespräche der Beauftragten führten schließlich dazu, dass die gesetzlichen Änderungen des Ausbildungsförderungsrechts dann doch bereits zum 01.01.2016 und nicht wie zuerst vorgesehen zum 01.08.2016 in Kraft traten.[1270]

3.7.2.2 Befristete Öffnung der Berufsausbildungsbeihilfe nach dem SGB III für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive

Mit dem Integrationsgesetz hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum einen weiteren Schritt zu einer integrationspolitisch vernünftigen und pragmatischen Ausbildungsförderung nach dem SGB III für bestimmte Drittstaatsangehörige gemacht. Angesichts der im Jahr 2015 sehr stark angestiegenen Asylbewerberzahlen, der sich stark verlängernden durchschnittlichen Asylverfahrensdauer und der seit Jahren kontinuierlich und auch im Jahr 2015 deutlich ansteigenden Schutzquoten hinsichtlich einiger Hauptherkunftsländer von Flüchtlingen, wurde im Gesetz eine neue Regelung getroffen.[1271] U.a. auch Asylsuchende, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist („Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive“), sollen befristet bis zum 31.12.2018 Zugang zu bestimmten Maßnahmen nach dem SGB III erhalten.[1272] Darunter auch die Berufsausbildungsbeihilfe, die bei betrieblichen Berufsausbildungen gewährt wird.

Die Öffnung der Berufsausbildungsbeihilfe, die nach einer Wartefrist von 15 Monaten

---

[1270] Ebd., Art. 6 Abs. 5 sowie dann ändernd Art. 7 des Entwurfs der Bundesregierung eines Gesetzes zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und weiterer Vorschriften, in: BT-Drs. 18/6284 vom 08.10.2015.

[1271] Fundstelle in diesem Bericht Kapitel III 4.1.

[1272] Vgl. hierzu den Überblick im folgenden Abschnitt dieses Kapitels.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

gestatteten Aufenthalts greift, war aus Sicht der Beauftragten überfällig,[1273] weil aus der Praxis seit Jahren – allerdings in geringer Zahl – Fälle von Asylsuchenden bekannt sind, in denen der Zugang zur Ausbildungsförderung versperrt war, obwohl absehbar war, dass die Betreffenden im Bundesgebiet verbleiben oder gar als international Schutzberechtigte anerkannt würden.[1274]

Die nun mit dem Integrationsgesetz beschlossene gesetzliche Neuerung im SGB III erfasst nicht alle Asylsuchenden, sondern nur Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive. Der neue Begriff des Asylsuchenden mit guter Bleibeperspektive, der anfangs lediglich den Zugang zu Integrationskursen im Rahmen zur Verfügung stehender Kursplätze steuerte,[1275] ist zweifellos ein integrationspolitischer Fortschritt. Angesichts enger finanzieller Spielräume wird erstmals versucht, Teilhaberechte systematisch auf eine erhebliche Gruppe von Asylsuchenden zu erweitern.

Der Begriff des Asylsuchenden mit guter Bleibeperspektive wirft als unbestimmter Rechtsbegriff aus Sicht der Beauftragten jedoch rechtliche Probleme auf. Er knüpft maßgeblich an die Schutzzuerkennungspraxis des Bundesamts an.[1276] Von einer guten Bleibeperspektive wird ausgegangen, wenn die Schutzquote[1277] zu einem bestimmten Herkunftsstaat nach den Entscheidungen des Bundesamts bei 50 % oder mehr liegt. Die bereits im Ressortverfahren von der Beauftragten gegen die zu starre Festlegung des Begriffs „gute Bleibeperspektive“ vorgebrachten Bedenken wurden in dem beschlossen Gesetz leider nicht berücksichtigt.

Die fachöffentlich geäußerten Einwände sowie die harsche Kritik zahlreicher Initiativen, die sich vor Ort für Asylsuchende einsetzen, waren und sind deutlich. Die Kritik entzündete sich insbesondere daran, dass Asylsuchenden aus Afghanistan keine gute Bleibeperspektive bescheinigt wurde. Ihre Schutzquote lag im Jahr 2015 mit 47,6 % bzw. in den ersten fünf Monaten des Jahres 2016 mit 45,2 % nur knapp unter 50 %. Um die

---

[1273] Vgl. hierzu auch bereits den 10. Lagebericht, Kapitel V 4.2, S. 139, sowie mit Blick auf die Problemlagen in der Praxis am Beispiel Hamburgs zusammenfassend Meyer, Frauke: „Das ist für uns schon ein Experiment“. Erfahrungen von Ausbilderinnen und Ausbildern mit jungen Flüchtlingen in der dualen Ausbildung, Hamburg, Dezember 2014.

[1274] Oftmals handelte es sich um Fälle, in denen die Asylverfahren lange vor den Verwaltungs- oder Oberverwaltungsgerichten lagen. Den Betreffenden stellte sich dann oftmals die Frage, ob sie, statt den Ausgang des Asylverfahrens abzuwarten, eine stichtagsabhängige Bleiberechtsregelung der Innenministerkonferenz der Länder nach § 23 Abs. 1 AufenthG oder später die Regelung nach § 104a AufenthG in Anspruch nehmen sollten, um die Ausbildungsförderung erhalten zu können, statt den Ausgang ihres Asylverfahrens abzuwarten.

[1275] Vgl. hierzu in diesem Bericht II 1.4

[1276] Asylsuchende, die im Dublin-Verfahren sind, kann nie eine gute Bleibeperspektive bescheinigt werden.

[1277] Vgl. zur Definition in diesem Bericht Kapitel III.4.1.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

sonstigen Erledigungen (also um die Dublin-Verfahren) bereinigt lag die Schutzquote zu Afghanistan hingegen im Jahr 2015 bei 76,6 % und in den ersten fünf Monaten des Jahren bei 57 %. Erfahrungsgemäß bedeutet gerade bei dieser Gruppe „keine gute Bleibeperspektive“ nicht zugleich „absehbar kurze Bleibeperspektive“. Dies macht bereits deutlich, dass die neue Kategorie schon aus integrationspolitischer Perspektive nicht überzeugend gefasst ist.

Afghanistan gehörte laut Geschäftsstatistik des Bundesamts im Jahr 2015 darüber hinaus zwar erneut zu den fünf Hauptherkunftsländern von Asylsuchenden in Deutschland. Bezogen auf die absolute Zahl der Asylanträge afghanischer Asylsuchender (31.902) ist die Zahl der Entscheidungen in diesem Zeitraum jedoch insgesamt vergleichsweise gering (5.966). Dies dürfte an der Priorisierung der Bearbeitung von Asylanträgen von Personen aus anderen Herkunftsländern (z.B. Syrien, Irak, Westbalkanstaaten) liegen. Gleichzeitig ist erkennbar, dass sonstige Verfahrenserledigungen (also insbesondere Dublin-Entscheidungen) hinsichtlich afghanischer Asylsuchender einen relativ hohen Anteil an der Zahl aller BAMF-Entscheidungen zu diesem Herkunftsland ausmachen. Im Jahr 2015 wurden 2.305 Asylverfahren afghanischer Asylsuchender, also 36,6 %, aus sonstigen Gründen erledigt. Das ist klar der höchste Wert unter den fünf Hauptherkunftsländern.[1278]

Dieser Befund macht deutlich, dass es rechtlich und integrationspolitisch problematisch ist, die Entscheidungspraxis bzw. die Entscheidungsergebnisse einer nachgeordneten Behörde zur Grundlage für die Entscheidung über den Zugang zu sozialen Rechten zu machen. Die neue Kategorie „Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive“ ist aus Sicht der Beauftragten jedenfalls zu starr konstruiert und läuft deshalb Gefahr, zu unbilligen Ergebnissen zu führen. Aus Sicht der Beauftragten wäre es angemessener und integrationspolitisch besser vertretbar, stets die um die sonstigen Erledigungen bereinigte Schutzquote zugrunde zu legen. Ergänzend müssten, z.B. nach einen gewissen Asylverfahrensdauer, auch individuelle Gesichtspunkte berücksichtigt werden und zur Feststellung einer guten Bleibeperspektive führen können. Eine solche Fortentwicklung der Kategorie Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive sollte schließlich auch gesetzlich festgelegt werden. Derzeit bestimmt vor allem Verwaltungshandeln, ob bei

[1278] Schließlich bleibt noch festzuhalten, dass auch der Ausschluss bestimmter Flüchtlingsgruppen aus anderen Herkunftsstaaten aus der Gruppe der Asylsuchenden mit guter Bleibeperspektive nicht überzeugend ist. Die Angehörigen der Glaubensgemeinschaft der Ahmadiyya aus Pakistan bspw. erhalten sehr häufig Flüchtlingsschutz aufgrund drohender Verfolgung wegen ihrer Religion. Die durchschnittliche Verfahrensdauer zum Herkunftsland Pakistan ist lang, die Schutzquote zu Pakistan insgesamt allerdings niedrig. D.h. den Ahmadiyya, die regelmäßig absehbar als Flüchtlinge in Deutschland bleiben werden, wird die gute Bleibeperspektive abgesprochen, weil andere pakistanische Asylsuchende keinen Schutz zugesprochen bekommen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Asylsuchenden eine gute Bleibeperspektive gegeben ist oder nicht.

Die Beauftragte bedauert schließlich, dass es weder im Rahmen des sehr kurzen Ressortverfahrens zum Entwurf des Integrationsgesetzes noch im parlamentarischen Verfahren gelungen ist, neben der für das SGB III gefundenen befristeten Lösung für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive auch eine tragfähige Finanzierungsmöglichkeit für die Betroffenen zu eröffnen, die eine in den Anwendungsbereich des BAföG fallende Ausbildung absolvieren wollen.[1279]

Das Auseinanderfallen des personellen Anwendungsbereichs des SGB III und des BAföG hinsichtlich Drittstaatsangehörigen ist aus Sicht der Beauftragten im Ergebnis weder integrations- noch ausbildungspolitisch überzeugend. Auch Asylbewerberinnen und -bewerber mit guter Bleibeperspektive erhalten nun weiterhin weder das – je zur Hälfte als Zuschuss und als zinsloses Darlehen zu gewährende – Hochschul-BAföG, noch können sie das sog. Schüler-BAföG beanspruchen, das im Falle der Aufnahme einer schulischen Ausbildung (z.B. im Erzieherwesen) als Vollzuschuss gewährt werden kann. Gerade Letzteres wäre aus Sicht der Beauftragten in der Praxis oftmals wichtig.

3.7.3 Weitere befristete Öffnungen im SGB III für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive, Geduldete und Personen mit bestimmten Aufenthaltserlaubnissen

Jenseits der mit dem Integrationsgesetz erfolgten Öffnung der Berufsausbildungsbeihilfe nach dem SGB III wurden weitere Maßnahmen nach dem SGB III befristet bis zum 31.12.2018 geöffnet. Es handelt sich wie zumeist bei der Arbeitsförderung nach dem SGB III um Ermessensregelungen, die bisher für bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen keine Anwendung fanden. D.h. wenn die Maßnahmen mit Blick auf den individuellen Möglichkeiten und den Werdegang des Betreffenden nicht zielführend sind, kann ihre Gewährung der Förderung versagt werden.

Die mit dem Änderungsgesetz zum SGB XII zum 01.01.2016 erfolgte Öffnung der berufsausbildungsbegleitenden Hilfen und der Assistierten Ausbildung für Geduldete wird nunmehr – befristet bis zum 31.12.2018 – auf weitere Gruppen erstreckt. Die neuen Ausländerklauseln sind uneinheitlich ausgestaltet und lassen sich wie folgt kurz zusammenfassen:

[1279] Vgl. BR-Drs. 266/16 (Beschluss) vom 17.06.2016, Nr. 4b, 31c) und 32.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabelle 25: Befristete Öffnung für bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen zu ausgewählten Maßnahmen nach § 132 SGB III nach dem Integrationsgesetz

	Geduldete	**Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive**	**Ausländerinnen und Ausländer mit bestimmten Aufenthaltserlaubnissen**[1280]
Ausbildungsbegleitende Hilfen	ja, wenn kein Beschäftigungsverbot vorliegt, nach 12 Monaten Wartezeit	ja, nach 3 Monaten gestatteter Wartezeit	ja, nach 3 Monaten Wartezeit
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen	ja, wenn kein Beschäftigungsverbot vorliegt, nach 6 Jahren Wartezeit	ja, nach 3 Monaten gestatteter Wartezeit	ja, nach 3 Monaten Wartezeit
Assistierte Ausbildung	ja, wenn kein Beschäftigungsverbot vorliegt, nach 12 Monaten (ausbildungsbegleitende Phase) bzw. nach 15 Monaten Wartezeit ausbildungsvorbereitende Phase)	ja, nach 3 Monaten gestatteter Wartezeit	ja, nach 3 Monaten Wartezeit

Die Neuregelung in § 132 Abs. 5 SGB III sieht darüber hinaus vor, dass die Leistungen auch bei einem Wechsel des Aufenthaltsstatus, soweit kein Beschäftigungsverbot vorliegt, weiter bis zum Ende der Maßnahme gewährt werden können.

[1280] Folgende Gruppen werden insoweit erfasst: Ausländerinnen und Ausländer, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3, Abs. 4 Satz 2 oder Abs. 5, § 31 AufenthG oder als Ehefrau oder Ehemann oder Lebenspartnerin oder Lebenspartner oder Kind einer Ausländerin oder eines Ausländers mit Aufenthaltserlaubnis eine Aufenthaltserlaubnis nach § 30 oder den §§ 32 bis 34 AufenthG besitzen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.7.4 Hilfen für Menschen mit Behinderungen nach dem Entwurf des Bundesteilhabegesetzes

Mit dem Entwurf eines Bundesteilhabegesetzes[1281] will die Bundesregierung ihre Behindertenpolitik im Einklang mit der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) weiterentwickeln. Die UN-BRK ist eine wichtige Leitlinie für die Behindertenpolitik in Deutschland.

Gleichzeitig sollen mit dem Gesetzentwurf die Vorgaben des Koalitionsvertrags für die 18. Legislaturperiode auch im Lichte der Diskussionen in der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz umgesetzt werden; diese Vorgaben beinhalten u.a., die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen im Sinne von mehr Teilhabe und mehr Selbstbestimmung zu verbessern und die Eingliederungshilfe zu einem modernen Teilhaberecht weiterzuentwickeln, ohne dabei eine neue Ausgabendynamik zu erzeugen. Darüber hinaus soll mit dem Gesetzentwurf das Schwerbehindertenrecht weiterentwickelt werden.

Im Schwerbehindertenrecht (§ 2 Abs. 2 SGB IX) war es das Anliegen der Beauftragten, den sozialrechtlichen Begriff des „gewöhnlichen Aufenthalts“, der bisher Teile der Asylsuchenden und der Geduldeten von der Ausstellung des Schwerbehindertenausweises ausschloss, entsprechend der bewährten Regelung im SGB VIII zu fassen. Für Ausländerinnen und Ausländer mit erlaubtem, gestattetem oder geduldetem Aufenthalt sollte von einem gewöhnlichen Aufenthalt im Sinne des SGB IX ausgegangen werden. Der Vorschlag der Beauftragten konnte in diesem Gesetzgebungsverfahren bedauerlicherweise noch nicht durchgesetzt werden.

Die alte sozialhilferechtliche Ausländerklausel bei der Eingliederungshilfe nach § 23 SGB XII wurde mit dem Gesetz wortgleich in das SGB IX übernommen. Damit haben nach dem Wortlaut nur diejenigen Ausländerinnen und Ausländer mit Behinderungen einen Anspruch auf Eingliederungshilfen, die im Besitz einer Niederlassungserlaubnis oder eines befristeten Aufenthaltstitels sind und sich „voraussichtlich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten“. In allen anderen Fällen könnte die Eingliederungshilfe nach dem Wortlaut nur im Wege des Ermessens gewährt werden, es sei denn, die Betreffenden

[1281] Der vollständige Titel des Gesetzentwurfs lautet: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen – Bundesteilhabegesetz (BTHG).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

wären nach dem Asylbewerberleistungsgesetz leistungsberechtigt.[1282]

Aus Sicht der Beauftragten ist der Wortlaut zum Leistungsanspruch nach § 23 Abs. 1 SGB XII insgesamt nicht mehr zeitgemäß: Erstens unterscheidet die UN-BRK – anders als andere UN-Konventionen wie z.B. die UN-Kinderrechtskonvention – nicht zwischen Inländerinnen bzw. Inländern einerseits und Ausländerinnen und Ausländern andererseits. Dies lässt bereits an der Völkerrechtskonformität der formellen Ausländerklausel für Menschen mit Behinderungen im nationalen Recht zweifeln.[1283]

Zweitens müsste zumindest die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU, die seit dem Jahr 2007 in § 9a AufenthG verankert ist und die Regelungen aus der Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EU umsetzt, als unbefristeter Aufenthaltstitel in das SGB IX aufgenommen werden. Ähnliches gilt für türkische Staatsangehörige und ihre Familien, die zwar nur eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, aber zugleich vom Assoziierungsabkommen zwischen der EWG und der Türkei erfasst sind und ein assoziationsrechtliches Daueraufenthaltsrecht innehaben.[1284]

Hinsichtlich der befristeten Aufenthaltstitel ist § 23 Abs. 1 SGB XII aus Sicht der Beauftragten aber auch noch zu sehr in der Systematik des alten Ausländergesetzes verhaftet, die auch die Rechtsprechung hinter sich gelassen hat.

Das Ausländergesetz von 1990 sah – anders als das geltende Aufenthaltsgesetz – in vielen zentralen Fallkonstellationen durchaus vor, dass befristete Aufenthaltstitel (damals Aufenthaltsgenehmigungen) rechtlich nicht verlängert werden durften. Dies betraf auch die Aufenthaltsgenehmigungen zum Zweck des Studiums oder der Berufsausbildung. Insbesondere auf diese Gruppen zielte der Anspruchsausschluss.

Das Aufenthaltsgesetz von 2005 hat mit diesem Grundsatz jedoch gebrochen und gerade auch in diesen Konstellationen die Möglichkeit eines weiteren rechtmäßigen Aufenthalts rechtlich angelegt. Rechtssystematisch wird seitdem nur noch bei sehr wenigen Aufenthaltserlaubnissen weiterhin ein voraussichtlich dauerhafter Aufenthalt im Bundesgebiet ausgeschlossen. Nicht über einen Höchstzeitraum hinaus verlängert

---

[1282] In diesen Fällen fänden § 4 AsylbLG oder jedenfalls der als Ermessensregelung formulierte § 6 Abs. 1 AsylbLG Anwendung, der dann aber verfassungs- und völkerrechtskonform auszulegen wäre.

[1283] So forderte z.B. der Deutsche Caritasverband in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf die ersatzlose Streichung der Ausländerklausel in § 100 SGB IX-E., vgl. Anhang zur Stellungnahme des Deutschen Caritasverbands vom 17.05.2016, S. 47 f.

[1284] Vgl. jüngst BVerwG, Urteil vom 28.04.2015, Az.: 1 C 21.14.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

werden dürfen allein die Aufenthaltserlaubnisse für Sprachlehrerinnen und -lehrer, für Spezialitätenköchinnen und -köche, für Au-pairs, für Saisonbeschäftigte und für Haushaltshilfen.[1285]

Auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat erst jüngst klargestellt, dass sich beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt nach § 4 Abs. 3 Satz 1 StAG „die Rechtmäßigkeit des gewöhnlichen Aufenthalts eines Elternteils unter Geltung des Aufenthaltsgesetzes auch aus einer für einen seiner Natur nach vorübergehenden Zweck erteilten Aufenthaltserlaubnis ergeben“ könne, „wenn dem Elternteil hierdurch bei retrospektiver Betrachtung ein Zugang zu einer dauerhaften Aufenthaltsposition eröffnet worden“ sei. In dem Fall war es um die staatsangehörigkeitsrechtliche Bewertung einer Aufenthaltserlaubnis eines Elternteils zu Studienzwecken gegangen.[1286]

Dass der Gesetzgeber verfassungsrechtlich gehalten ist, bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen ohne tragfähige Begründung über ein einfaches Gesetz von bestimmten Leistungsansprüchen auszunehmen, hat das Bundesverfassungsgericht bereits sowohl zu den Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes als auch zu den Ausländerklauseln im Familienleistungsrecht entschieden.[1287] Hierbei seien stets die Rechtspraxis und ggf. rechtssystematische Festlegungen zu beachten. Auch ein Festhalten des Gesetzgebers an dem unbestimmten Rechtsbegriff des „voraussichtlich dauerhaften Aufenthalts“ muss sich – insbesondere auch, weil es um Hilfen für Menschen

---

[1285] Vgl. zu Sprachlehrerinnen und -lehrern § 11 Abs. 1 BeschV (bis zu fünf Jahren), zu Spezialitätenköchinnen und -köchen § 11 Abs. 2 Satz 1 BeschV (bis zu vier Jahren), zu Au-pairs § 12 BeschV (bis zu einem Jahr), zu Saisonbeschäftigten § 15a Satz 1 BeschV (zeitlich begrenzte Beschäftigung, mindestens 30 Stunden pro Woche bei mindestens sechs Stunden am Tag für sechs Monate im Kalenderjahr) sowie zu Haushaltshilfen § 15c BeschV (bis zu drei Jahren).

[1286] Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.04.2016, Az.: 1 C 9.15, Rn. 15: „Denn im hier maßgeblichen Zeitraum zwischen Mai 2005 und Mai 2013 war nach den Vorstellungen und Möglichkeiten des Vaters der Klägerin ein Ende seines Aufenthalts zu keinem Zeitpunkt absehbar. Dies gilt auch für die Zeit nach Wiederaufnahme des Studiums, in der er im Besitz einer zweckgebundenen Aufenthaltserlaubnis nach § 16 Abs. 1 AufenthG war. Denn bei der für die Feststellung eines gewöhnlichen Aufenthalts gebotenen Ex-ante-Betrachtung bestand schon damals die Möglichkeit, dass ihm die Ausländerbehörde nach erfolgreichem Abschluss des Studiums einen weiteren Verbleib im Bundesgebiet – zum Zwecke der Arbeitsplatzsuche nach § 16 Abs. 4 AufenthG und/oder zur Erwerbstätigkeit nach §§ 18 ff. AufenthG – ermöglicht. Diese Möglichkeit genügt für die Annahme eines gewöhnlichen Aufenthalts, weil sie jedenfalls ausschließt, dass sich eine Aufenthaltsbeendigung klar bestimmen lässt.“ Und Rn. 18: „Das Aufenthaltsgesetz kennt – im Gegensatz zum früheren Ausländergesetz – auch keine eine weitere aufenthaltsrechtliche Verfestigung hindernde Sperrwirkung, die bei einer Änderung des Aufenthaltszwecks der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für diesen geänderten Aufenthaltszweck entgegengehalten werden könnte. Dies hat zur Folge, dass bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Daueraufenthalts auch Zeiten zu berücksichtigen sind, in denen der Ausländer unter Geltung des Aufenthaltsgesetzes nur im Besitz einer für einen seiner Natur nach vorübergehenden Zweck erteilten Aufenthaltserlaubnis war, wenn ihm auf diesem Wege – wie hier – ein Zugang zu einer dauerhaften Aufenthaltsposition eröffnet worden ist.“

[1287] Vgl. hierzu bereits 10. Lagebericht, Kapitel XII 3, S. 273–277, und Kapitel XII 4.1, S. 277–279.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

mit Behinderungen geht – aus Sicht der Beauftragten an diesen Vorgaben messen lassen.

Die Beauftragte wird deshalb – gemeinsam mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und den Ländern – die Fallkonstellationen analysieren, in den Behörden vor Ort die Eingliederungshilfe für Ausländerinnen und Ausländer mit einem befristeten Aufenthaltstitel im Wege des Ermessen versagen wollen. Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen wird hierbei einbezogen und über die Ergebnisse informiert.

3.7.5 Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten nach dem SGB VI

Über den Bürgerservice wurde an die Beauftragte ein Einzelfall herangetragen, in dem die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten für die Berechnung der Rentenhöhe bei einer mit einem deutschen Staatsangehörigen verheirateten Ausländerin, die während der Erziehung ihrer (deutschen) Kinder nur einen befristeten Aufenthaltstitel besessen hatte, abgelehnt worden war. Es bestehe kein gewöhnlicher Aufenthalt, weil der Aufenthalt nicht dauerhaft sei.

Die Beauftragte konnte in dem Einzelfall die ausländerrechtlich nicht haltbare Argumentation ausräumen. Auf den Fall der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an die ausländische Mutter deutscher Kinder lässt sich die alte Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum gewöhnlichen Aufenthalt geduldeter oder gestatteter Ausländerinnen und Ausländer nicht anwenden.[1288] Die Beauftragte geht – gemeinsam mit Bundesministerium für Arbeit und Soziales – davon aus, dass es sich um einen Ausnahmefall gehandelt hat.

3.7.6 SGB II und Asylbewerberleistungsgesetz

Mit § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 SGB II werden erwerbsfähige Ausländerinnen und Ausländer, die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz leistungsberechtigt sind, von der Grundsicherung für Arbeitsuchende ausgeschlossen. Neben den vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Änderungen bei der Höhe der zu gewährenden Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz[1289] wurde § 1 Abs. 1 Nr. 3c)

[1288] Vgl. z.B. BSG, Urteil vom 18.02.1998, Az.: B 5 RJ 12/97 R.

[1289] Vgl. Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes, in: BGBl. 2014 Teil I Nr. 59 vom 10.12.2014, S. 2187 ff sowie 10. Lagebericht, Kapitel XII 3, S. 273–277.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

AsylbLG so geändert, dass der Leistungsanspruch nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für hilfebedürftige Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG 18 Monate nach der Entscheidung über die Aussetzung ihrer Abschiebung endet. An dessen Stelle tritt dann – bei fortbestehender Hilfebedürftigkeit – der Leistungsanspruch nach dem SGB II für Erwerbsfähige bzw. nach dem SGB XII für Nichterwerbsfähige. Die Beauftragte begrüßt diese Änderung mit Blick auf die regelmäßig lange Aufenthaltsdauer der Betreffenden im Bundesgebiet, die in der Praxis nicht selten zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 AufenthG führt.

Gerade mit Blick auf die syrischen Staatsangehörigen, die über die sog. Länderaufnahmeanordnungen nach Deutschland kamen und eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG „wegen des Krieges in ihrem Heimatland“ erhielten, regt die Beauftragte dringend an, § 1 Abs. 1 Nr. 3a) 1. Alt. AsylbLG zu überdenken. Es sollte erwogen werden, auch für diese Gruppe den Weg vom Asylbewerberleistungsgesetz in das SGB II zu eröffnen. Die Betreffenden werden aus Sicht der Beauftragten absehbar dauerhaft im Bundesgebiet verbleiben und besitzen eine Aufenthaltserlaubnis, die einer aufenthaltsrechtlichen Verfestigung in die Niederlassungserlaubnis zugänglich ist.

Eine der Regelungen in § 1 Abs. 1 Nr. 3c) AsylbLG entsprechende Beendigungsklausel des Leistungsanspruchs nach dem Asylbewerberleistungsgesetz hätte zudem sicherlich manche Asylantragstellung syrischer Staatsangehöriger sowie die Diskussion über die Festlegung der Geltungsdauer sog. Verpflichtungserklärungen überflüssig gemacht.[1290] Die Beauftragte geht ferner davon aus, dass wohl deutlich mehr erwerbsfähige syrische Staatsangehörige eine zumindest teilweise Sicherung des Lebensunterhalts durch eine Erwerbstätigkeit hätten nachweisen können, wenn sie früher über das SGB II statt über das Asylbewerberleistungsgesetz gefördert worden wären.

4 Entwicklungen im Asyl- und Flüchtlingsrecht

Die in diesem Berichtszeitraum spätestens Mitte des Jahres 2015 einsetzenden Prozesse stellen sich als tief greifende flüchtlingspolitische Zäsur in Deutschland und innerhalb der Europäischen Union dar. Dementsprechend wurde auf allen Ebenen versucht, die schwierige flüchtlingspolitische Situation zu verbessern. In Deutschland wurden u.a. nationale Gesetzgebungsprozesse initiiert, deren wichtigste Änderungen in diesem Kapitel näher beleuchtet werden sollen. Darüber hinaus wurden auch auf der Ebene der

[1290] Vgl. hierzu in diesem Bericht Kapitel III 4.7.2.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Europäischen Union Rechtsänderungen und politische Maßnahmen vorgelegt, erörtert und umgesetzt. Drittens begann die Europäische Union, weitreichende flüchtlingspolitische Absprachen mit Drittstaaten, insbesondere mit der Türkei, zu treffen.

4.1 Asylpolitik in Deutschland

Geprägt war der Berichtszeitraum in Deutschland – neben den asylgesetzlichen Änderungen zu sicheren Herkunftsstaaten, hinsichtlich der sehr geringe Schutzquoten, aber mitunter hohe Zugangszahlen vorlagen[1291] – von dem sprunghaften Anstieg der Zahlen zum erstmaligen Zugang von Schutzsuchenden nach Deutschland aus Herkunftsstaaten mit hohen oder sogar sehr hohen Schutzquoten,[1292] namentlich aus Syrien, Irak, Eritrea und Afghanistan.[1293] Flüchtlingsrechtlich und -politisch warf die beschriebene Entwicklung schwierige Fragen auf, weil

- die Fluchtwege aus diesen Herkunftsstaaten nach Europa tatsächlich oftmals, gerade auch für Familien mit minderjährigen Kindern, sehr gefährlich sind,
- die Flucht der Asylsuchenden meist aus Erstaufnahmeländern fortgesetzt wird, in denen sie sich längere Zeit aufhalten mussten oder aufgehalten haben, hier spielen im Berichtszeitraum vor allem die Türkei, der Libanon sowie Jordanien eine Rolle und
- die Europäische Union bzw. das von ihr seit 1999 fortentwickelte Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) auf diese Entwicklung weder ausreichend vorbereitet war noch diese angemessen bearbeiten konnte.

In Deutschland wurden auf gesetzlicher Ebene folgende Änderungen im deutschen Recht vorgenommen oder sind geplant:

- das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.07.2014 („Bleiberechtspaket“)
- das Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes vom 10.12.2014
- das Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern vom 23.12.2014 („Rechtsstellungsverbesserungsgesetz“)
- das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz und die Verordnung zu diesem Gesetz

---

[1291] Im Jahr 2015 waren die vier Westbalkanstaaten Albanien, Kosovo, Serbien und Mazedonien und im ersten Halbjahr 2016 nur noch Albanien und Serbien unter Top 10-Herkunftsstaaten; zu sicheren Herkunftsstaaten siehe im Einzelnen unter III 4.4.

[1292] Zum Begriff der Schutzquoten siehe den folgenden Abschnitt.

[1293] So sind die absoluten Asylantragszahlen zwischen Januar und Mai für die Jahre 2015 und 2016 für Syrien von 26.250 auf 141.693, für den Irak von 6.961 auf 45.036 und für Afghanistan von 5.889 auf 41.455 angestiegen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

vom 24.10.2015 („Asylpaket I“)

- das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 28.10.2015 („UMA-Gesetz“)
- das Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustauschs zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken („Datenaustauschverbesserungsgesetz“) vom 02.02.2016
- das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11.03.2016 („Asylpaket II“)
- das Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11.03.2016 („Ausweisungspaket“)
- das Integrationsgesetz vom 31.07.2016
- der Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Volksrepublik als sichere Herkunftsstaaten
- der Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom September 2016[1294]

In dem Versuch, auf die beschriebene schwierige Situation kurzfristig angemessen zu reagieren, waren die ergriffenen Maßnahmen aus Sicht der Beauftragten nicht durchgehend konsistent bzw. aus einem Guss.[1295] Angesichts der sich zuspitzenden Situation mussten vor allem pragmatische und politisch durchsetzbare Lösungen in den Blick genommen werden. Einige der beschlossenen Maßnahmen werden darüber hinaus erst langsam greifen oder wurden mit Blick auf die zeitweise außergewöhnliche Situation

[1294] Fundstellen: Bleiberechtspaket: BGBl. 2015 I Nr. 32 vom 31.07.2015, S. 1386–1399; Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes: BGBl. 2014 I Nr. 59 vom 18.12.2014, S. 2187–2190; Rechtsstellungsverbesserungsgesetz: BGBl. 2014 I Nr. 64 vom 23.12.2014, S. 2439–2441; Asylpaket I: BGBl. 2015 I Nr. 40 vom 23.10.2015, S. 1722–1735, und Verordnung: BGBl. 2015 I Nr. 41 vom 27.10.2015, S. 1789–1791; UMA-Gesetz: BGBl. 2015 I Nr. 42 vom 30.10.2015, S. 1802–1806; Datenaustauschverbesserungsgesetz: BGBl. 2016 I Nr. 5 vom 04.02.2016, S. 130–155; Asylpaket II: BGBl. 2016 I Nr. 12, vom 16.03.2016, S. 390–393; Ausweisungspaket: BGBl. 2016 I Nr. 12 vom 16.03.2016, S. 394–395; Integrationsgesetz, die Verordnung zum Integrationsgesetz, die Vierte Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung: BGBl. 2016 I Nr. 39 vom 05.08.2016, S. 1939–1956; Gesetzentwurf Maghreb-Staaten als sichere Herkunftsstaaten, BT-Drs.18/8039 vom 06.04.2016 und Drittes AsylbLGÄndG-E, BT-Drs. 18/9985 vom 17.10.2016.

[1295] Ein weiterer im Herbst 2015 vorgelegter Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems („GEAS-Entwurf“) etwa wurde vom Bundesministerium des Innern nicht in das Bundeskabinett eingebracht, obwohl er die Umsetzung der Richtlinien 2013/32/EU (Asylverfahrensrichtlinie) und 2013/33/EU (Aufnahmerichtlinie) bezweckte. Die Umsetzungsfristen der Richtlinien waren bereits am 20.07.2015 abgelaufen. Die Kommission hat zwischenzeitlich gegen Deutschland Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Der Gesetzentwurf ist mit Stand vom 01.10.2015 abrufbar unter: http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Entwurf_Richtlininenumsetzung_Asyl_011015.pdf.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

in ihrer Wirkung befristet. Die Bundesregierung hat bei der Bewältigung des hohen Zugangs von Asylsuchenden stets folgende drei Punkte im Blick behalten:

1. Die enorme Hilfsbereitschaft seitens der Bevölkerung in Deutschland sowie von Verbänden, Vereinen und Initiativen. Sie ist und bleibt wesentliche Ressource, um einige der gesteckten kurzfristigen Ziele erreichen zu können. Erhebliche Lücken konnten so frühzeitig erkannt und zumindest teilweise geschlossen werden.
2. Das gemeinsame Handeln mit den Ländern und den Kommunen. Die Woche für Woche enger werdende Verzahnung der unterschiedlichen politischen Handlungsebenen war die Grundlage dafür, die Mindestanforderungen der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung mit dem Nötigsten sicherzustellen und handlungsfähige Strukturen zu schaffen.
3. Schnell und wirksam handeln. Dies hatte u.a. auch zur Folge, dass unionsrechtliche Ausnahmeregelungen in Anspruch genommen wurden. So führte Deutschland an den Grenzen zu einigen Mitgliedstaaten Grenzkontrollen wieder ein, die eine Registrierung der Schutzsuchenden sicherstellen sollten. Auch Überstellungen nach der Dublin-III-Verordnung wurden für Staatsangehörige einiger Herkunftsstaaten vorübergehend faktisch ausgesetzt. Deutschland machte verstärkt von seinem Selbsteintrittsrecht Gebrauch und reagierte insoweit anders als andere Mitgliedstaaten.

Vor diesem Hintergrund versuchte auch die Beauftragte im Rahmen ihrer Möglichkeiten die seit Jahren engen Kontakte zu Flüchtlings- und Migrantenverbänden sowie ehrenamtlich Engagierten[1296] – effektiv zu nutzen. Die Beauftragte hat früh festgelegt, dass die Förderung freiwilligen Engagements zentral für eine gelingende Integration ist. Hiervon zeugen u.a. die deutliche Verstärkung der zahlreichen Kooperationen der Beauftragten u.a. mit den freien Wohlfahrtsverbänden, die eine erhebliche finanzielle Förderung für die Unterstützung ehrenamtlichen Engagements für Flüchtlinge[1297] umfasst. Auch mit den Sportverbänden wie dem DFB und dem DOSB[1298] wurden Projekte für Asylsuchende und ihre Familien initiiert.

Verschiedene Informations- und Unterstützungsangebote der Beauftragten für die Bevölkerung zielten auf eine Versachlichung der Debatte um die Flüchtlingsaufnahme. Dem Wunsch nach Informationen hat die Beauftragte insbesondere auch im Rahmen der beiden Bundeskonferenzen der Integrationsbeauftragten der Länder und Kommunen in Mainz (2015) und Dresden (2016) erfüllt. Auch dort standen jeweils flüchtlingspolitische

[1296] So hatte sie bereits kurz vor Weihnachten 2014 zahlreiche von Parlamentarierinnen und Parlamentariern benannte, ehrenamtlich in der Flüchtlingsarbeit engagierte Personen in das Auswärtige Amt eingeladen, um ihnen für ihr Engagement zu danken.

[1297] Vgl. in diesem Bericht Kapitel II 5.1.

[1298] Vgl. in diesem Bericht Kapitel II 6.4.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

und -rechtliche Fragen im Mittelpunkt.

Darüber hinaus hat die Beauftragte ihre bestehenden Kontakte, insbesondere in osteuropäische Mitgliedstaaten, im Berichtzeitraum zunehmend genutzt, um dort mehr Unterstützung für die Idee des Flüchtlingsschutzes einzufordern. Die Asylantragszahlen, die Zahl der durchgeführten Asylverfahren und die Zahl der Schutzzuerkennungen sind dort oftmals sehr überschaubar, obwohl tatsächlich Aufnahmekapazitäten und -wille bestehen. Im Rahmen der geführten Gespräche wurde deutlich, dass etwa die sog. Visegrad-Staaten auch in der Flüchtlingspolitik differenziert zu betrachten sind. Mitunter stehen dort gesellschaftliche Gruppen bereit, die sich dauerhaft für einen verbesserten Flüchtlingsschutz einsetzen. Hier gilt es aus Sicht der Beauftragten, diese gesellschaftlichen Strukturen zu unterstützen und damit dauerhaft zu verfestigen. Anders wird ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem kaum realisiert und akzeptiert werden.

Nahezu parallel zu dem Anstieg der Zahl der Asylsuchenden in den Jahren 2014-2016 haben in Deutschland nationalistische, rechtspopulistische, fremdenfeindliche und teilweise offen rassistische Gruppierungen starken politischen und gesellschaftlichen Auftrieb erhalten. Die Beauftragte beobachtet diese besorgniserregenden Entwicklungen innerhalb der Gesellschaft, die nicht nur unmittelbar auf Asylsuchende, Flüchtlinge und Migrantinnen bzw. Migranten zielen, sondern auch deren Unterstützerinnen und Unterstützer einschüchtern wollen.[1299] Jenseits der Notwendigkeit, bestimmtes Verhalten strafrechtlich zu ahnden, ist es aus Sicht der Beauftragten zunehmend Aufgabe der Politik, deutlicher als bisher auch öffentlich die Grenzen zwischen zulässiger freier Meinungsäußerung einerseits und unerträglichen Hassaufrufen und Bedrohungen anderseits zu ziehen. Zugleich muss staatliches Handeln transparent und nachvollziehbar erfolgen, um rechtspopulistischen Unterstellungen von vorneherein den Boden zu entziehen.

4.1.1 Asylantragszahlen und Gesamtschutzquoten in Deutschland 2011 bis Mai 2016

Die folgende Tabelle zeigt, dass zwischen 2011 und 2014 die Asylantragszahlen in Deutschland kontinuierlich anstiegen, insbesondere bereits in dem Zeitraum von Anfang 2013 bis Ende 2014. Im Jahr 2015 jedoch kam es dann zu einem sprunghaften Anstieg (+135 %) im Vergleich zum Jahr 2014.

[1299] Vgl. in diesem Bericht Kapitel II 12.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabelle 26: Asylantragszahlen, Schutzentscheidungen des BAMF in absoluten Zahlen und in Prozent sowie Gesamtschutzquoten in Deutschland 2011–5/2016

	2011	2012	2013	2014	2015	1–5/2016
Zahl der Asylanträge[1300]	53.347	77.651	127.023	202.834	476.649	309.785
Zahl der Entscheidungen des BAMF[1301]	43.362	61.826	80.978	128.911	282.726	231.623
davon: materielle Entscheidungen[1302]	33.392 (77,0 %)	47.840 (77,4 %)	51.273 (63,3 %)	83.581 (64,8 %)	232.429 (82,2 %)	200.763 (86,7 %)
davon: formelle Entscheidungen[1303]	9.970 (23,0 %)	13.986 (22,6 %)	29.705 (36,7 %)	45.330 (35,2 %)	50.297 (17,8 %)	30.860 (13,3 %)
Gesamtschutzquote[1304]	22,3 %	27,7 %	24,9 %	31,5 %	49,8 %	61,5 %
bereinigte Gesamtschutzquote[1305]	29,0 %	35,8 %	39,3 %	48,5 %	60,6 %	71,0 %

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Asylgeschäftsstatistik und eigene Berechnungen

[1300] Die „Asylantragszahl“ umfasst nach den Zahlen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) alle in einem Jahr formell gestellten Asylerst- und Asylfolgeanträge.

[1301] Die Zahl der „Entscheidungen des BAMF“ bezieht sich auf alle BAMF-Bescheide zu formell gestellten Asylanträgen. Da die Zahl der vom BAMF jährlich getroffenen Entscheidungen in den letzten Jahren deutlich niedriger war als die Zahl der jeweils jährlich gestellten Asylanträge, steigt die Zahl der „hängenden“ Verfahren und die durchschnittliche Verfahrensdauer verlängert sich tendenziell. Die Entscheidungen betreffen deshalb auch oft Asylanträge, die in einem vorangegangenen Jahr gestellt worden sind. Die erhebliche Personalaufstockung im BAMF und die dort festgelegten Anhörungs- und Entscheidungspriorisierungen hinsichtlich bestimmter Herkunftsstaaten sollen diesen Trends entgegenwirken.

[1302] Als „materielle Entscheidungen“ werden Entscheidungen bezeichnet, in denen das BAMF Feststellungen dazu trifft, ob einer Person Asylschutz nach Art. 16a Abs. 1 GG (Asylberechtigung), Schutz nach der GFK, EU-rechtlicher oder nationaler subsidiärer Schutz gewährt wird bzw. zuzuerkennen ist. Im Jahr 2015 wurden nach BAMF-Angaben 232.429 materielle Entscheidungen getroffen, davon endeten:

- 2.029 Fälle mit einer Asylberechtigung nach Art. 16a Abs. 1 GG (§ 2 AsylG)
- 135.107 Fälle mit der Zuerkennung von Flüchtlingsschutz nach der GFK (§ 3 AsylG)
- 1.707 Fälle mit der Zuerkennung unionsrechtlichen subsidiären Schutzes (§ 4 AsylG)
- 2.072 Fälle mit der Zuerkennung nationalen subsidiären Schutzes (§ 60 Abs. 5 und 7 Satz 1 AufenthG).

[1303] „Formelle Entscheidungen“ sind hingegen nur die Entscheidungen des BAMF, in denen das Asylverfahren ohne eine materielle Entscheidung zur Schutzzuerkennung endet. Der Betreffende nimmt seinen Asylantrag z.B. zurück oder das BAMF stellt fest, dass gemäß den Regelungen der Dublin-III-Verordnung ein anderer EU-Mitgliedstaat für die Prüfung des Schutzbegehrens zuständig ist (anderweitige oder sonstige Verfahrenserledigungen).

[1304] Die „Gesamtschutzquote“ errechnet sich aus dem Verhältnis aller Zuerkennungsentscheidungen zur Zahl aller Entscheidungen des BAMF. Zu den positiven verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen in Asylverfahren, in denen zuvor das BAMF keinen Schutz zugesprochen hatte, liegen derzeit keine belastbaren Zahlen vor. Solche Zahlen würden die „Gesamtschutzquote“ bzw. die „bereinigte Gesamtschutzquote“ (s.u.) aber noch etwas erhöhen.

[1305] Die „bereinigte Gesamtschutzquote“ hingegen nimmt allein die Zahl der materiellen Entscheidungen des BAMF in Bezug und setzt sie in das Verhältnis zu allen Zuerkennungsentscheidungen. Bei ihrer Berechnung werden also die formellen Entscheidungen des BAMF nicht berücksichtigt, weil diese keine Aussagen zum Vorliegen einer Verfolgung bzw. der Flüchtlingseigenschaft, zu den Voraussetzungen für die Zuerkennung subsidiären Schutzes oder für die Feststellung von Abschiebungsverboten treffen, sondern lediglich anderweitige bzw. sonstige Erledigungen erfassen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Für das Jahr 2015 ist darüber hinaus zu vermerken, dass es für viele der Schutzsuchenden tatsächlich nicht möglich war, in Deutschland zeitnah förmlich einen Asylantrag zu stellen. Über das computergestützte EASY-System, mit dem Schutzsuchende in Deutschland vor der formellen Asylantragstellung beim Bundesamt erfasst und verteilt werden, wurden im Jahr 2015 insgesamt 1.091.894 schutzsuchende Personen registriert – also deutlich mehr als die offiziellen Asylantragszahlen ausweisen. Die sog. EASY-Gap beeinflusste die politische wie die öffentliche Diskussion ganz erheblich. Die Daten im EASY-System werden jedoch nicht personenbezogen gespeichert, deshalb lag nahe, dass auch Doppelregistrierungen derselben Person erfolgt waren. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass zahlreiche Personen kurz nach der Erfassung im EASY-System in andere europäische Staaten weitergereist sind. Die Zahl der im EASY-System gespeicherten Personen entspricht deshalb nicht der tatsächlichen Zahl der Asylsuchenden, die in Deutschland förmlich einen Asylantrag gestellt haben oder im Jahr 2016 stellen werden. Die Beauftragte ging vor diesem Hintergrund von 800.000 bis 900.000 Asylsuchenden aus, die im Jahr 2015 nach Deutschland eingereist sind und teilweise bis in das Jahr 2016 hinein „nachregistriert“ werden müssen. Das Bundesministerium des Innern hat diese Schätzung im September 2016 bestätigt.[1306]

In den Jahren 2014 und 2015 öffnete sich die Schere zwischen den gestellten und den durch das BAMF entschiedenen Asylanträgen zahlenmäßig ebenso. Dies trug dazu bei, dass Ende des Jahres 2015 insgesamt 364.664 Asylverfahren anhängig waren. Ende des Jahres 2014 hatte die Zahl noch bei 169.166 gelegen.[1307] Diese Entwicklung konnte im Jahr 2015 auch nicht durch eine massive Erhöhung der Zahl der Asylentscheidungen gestoppt werden.

Integrationspolitisch von großer Relevanz sind die lange anhängigen Asylverfahren, wenn erhebliche Chancen auf eine Zuerkennung internationalen Schutzes bestehen oder wenn eine Beendigung des Aufenthalts im Bundesgebiet aus anderen Gründen unwahrscheinlich ist (Krankheit, bestehende Beschäftigung, begonnene Schul- oder Berufsausbildung oder fehlende tatsächliche Rückkehr- oder Rückführungsmöglichkeiten auch bei Eintritt einer vollziehbaren Ausreiseverpflichtung). So hatte die Konferenz der Integrationsministerinnen und -minister bei ihrem Treffen am 16./17.03.2016 insoweit durch Beschluss bereits angeregt, „gut integrierten“ Asylsuchenden, über deren Asylantrag seit 24 Monaten nicht entschieden worden ist, im Falle der Antragsrücknahme

[1306] Vgl. die Presseerklärung des BMI vom 30.09.2016 sowie https://www.welt.de/themen/asylbewerberzahlen/

[1307] Die Zahl bei den Verwaltungsgerichten anhängiger Asylverfahren ist hierbei noch nicht berücksichtigt.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen zu erteilen. Anknüpfend an diesen Beschluss regt die Beauftragte an, den skizzierten Bereich pragmatisch und genau zu analysieren und – gemeinsam mit den Ländern – nach integrationspolitisch und asylrechtlich vernünftigen Lösungen für lange anhängige Asylverfahren zu suchen. Dies würde auch zu einer Entlastung der Strukturen des Bundesamts wie auch der Ausländerbehörden in den Ländern beitragen.

Im Jahr 2015 und im laufenden Jahr 2016 ging der Anteil der formellen Entscheidungen erstmalig seit Jahren deutlich zurück. Diese Entwicklung spiegelt die tatsächliche und rechtliche Unmöglichkeit wider, über andere Mitgliedstaaten eingereiste Asylsuchende von Deutschland aus in diese Mitgliedstaaten zurück zu überstellen. Die Zahlen zeigen, dass das sog. Dublin-System im Berichtszeitraum faktisch zusammenbrach.

Sowohl die Gesamtschutzquote als auch die bereinigte Gesamtschutzquote sind im Berichtszeitraum deutlich gestiegen. Die Gesamtschutzquoten und die Schutzquoten zu einigen Hauptherkunftsstaaten[1308] waren in Deutschland bereits im Jahr 2014 hoch. Sie stiegen im Jahr 2015 und auch im laufenden Jahr 2016 weiter an. Dies gilt es auch angesichts der in der Öffentlichkeit – auch nach der erfolgten Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten um alle Westbalkanstaaten – anhaltenden Debatten um sog. „Asylmissbrauch“ festzuhalten.

Ab November 2014 entschied das Bundesamt über Asylanträge von syrischen Asylsuchenden weitgehend im sog. schriftlichen Verfahren. Dies war aus verwaltungsökonomischen Gründen und mit Blick auf die offensichtliche Schutzbedürftigkeit der Betreffenden aus Sicht der Beauftragten ein notwendiger Schritt. Von mündlichen Anhörungen im Asylverfahren abzusehen, setzt rechtlich allerdings voraus, dass dem Antrag auf Zuerkennung internationalen Schutzes vollumfänglich stattgegeben wird, d.h. Schutz nach der GFK gewährt wird. Diese Praxis wurde Anfang des Jahres 2016, auch vor dem Hintergrund der Terroranschläge von Paris, wieder beendet. Danach ist im Rahmen des mündlichen Anhörungsverfahrens im Jahr 2016 im Vergleich zum Vorjahr ein deutlicher Anstieg des Anteils von subsidiär geschützten syrischen Schutzsuchenden an allen international Schutzberechtigten feststellbar.[1309]

Es lässt sich resümieren, dass Asylsuchenden aus vielen der Hauptherkunftsländer (Syrien, Irak, Iran, Afghanistan, Eritrea) nicht nur in beträchtlicher Zahl Zuflucht in das Bundesgebiet gewährt, sondern auch – auf unionsrechtlicher Grundlage – Flüchtlingsschutz zuerkannt wurde. Damit wurden rechtliche Zugänge in die Gesellschaft

[1308] So lag die Schutzquote für Syrien im Jahr 2015 bei 96 % und für den Irak bei 88,6 %.

[1309] Vgl. hierzu weitere Zahlen in diesem Bericht Kapitel III 3.1.3.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

eröffnet bzw. Teilhabe ermöglicht, die Integrationsprozesse bzw. Teilhabe befördern und stabilisieren. Dies ist der wesentliche Unterschied zu der Situation während des Bürgerkriegs im ehemaligen Jugoslawien Anfang der 1990er-Jahre. Damals wurde in Deutschland auf die flüchtlingspolitischen Herausforderungen vor allem mit der Erteilung von Duldungen reagiert.

Mit Blick auf die Asylantragszahlen von Staatsangehörigen aus den Westbalkanstaaten ist festzuhalten, dass deren Anteil an der Gesamtzahl der in Deutschland förmlich gestellten Asylanträge zwischen 2014 und 2016 stark geschwankt hat. Waren im Jahr 2014 noch fünf Westbalkanstaaten unter den Top 10 Herkunftsländer (insgesamt 37.984 Asylanträge), waren im Jahr 2015 nur noch drei Westbalkanstaaten (132.933 Asylanträge) und im ersten Halbjahr 2016 war nur noch Albanien unter den Hauptherkunftsländern zu finden (22.209 Asylanträge). Die Schutzquoten zu diesen Herkunftsstaaten waren durchgehend sehr gering.

4.1.2 Zur Anwendung der Dublin-II- bzw. Dublin-III-Verordnung in Deutschland 2011–2015

In ihrem letzten Bericht hatte die Beauftragte, wie in ihren drei Berichten zuvor,[1310] Zweifel an der Funktionsfähigkeit und der flüchtlingspolitischen Angemessenheit des sog. Dublin-Systems vorgebracht. Diese Zweifel sind im Laufe des Jahres 2015 von der Bundeskanzlerin bestätigt worden.[1311]

Das Dublin-System hat nicht auf eine gleichmäßige oder gar faire Verteilung von Asylsuchenden innerhalb der Europäischen Union gezielt. Die Dublin-Verordnung legt EU-weit für die Mitgliedstaaten lediglich Kriterien für die Bestimmung der Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren fest. Regelmäßig ist der Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig, der die Einreise auf das Gebiet der Europäischen Union zugelassen hat. Das sind in der Praxis die Mitgliedstaaten mit Landgrenzen oder nahen Seegrenzen zu Drittstaaten. Asylanträge, die in einem nicht zuständigen Mitgliedstaat gestellt werden, führen nicht zu einer materiellen Prüfung des Asylantrags, sondern zu einer Verweisung auf und ggf. zur Überstellung in den Mitgliedstaat, der der für die Prüfung des Antrags zuständig ist und der (Wieder-) Aufnahme zugestimmt hat. Dort wird der Asylantrag dann materiell bzw.

[1310] Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel XII 5.1.3, S. 284–287; 9. Lagebericht, Kapitel XIII 2.4, S. 281–283; 8. Lagebericht, Kapitel III 5.5.1, S. 330–332, und 7. Lagebericht, Kapitel III 5.3.3, S. 176.

[1311] Vgl. jüngst erneut zusammenfassend und prägnant unter http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-10/angela-merkel-fluechtlinge-balkanroute-schliessung.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

inhaltlich geprüft.

Auch aus den aktuellen Zahlen wird deutlich, dass wesentliche Voraussetzungen für ein Funktionieren des EU-Zuständigkeitsfeststellungssystems im Berichtszeitraum weiterhin nicht gegeben waren oder gar weiter erodierten. Ungezählte gerichtliche Entscheidungen nationaler Gerichte untermauerten, dass die Asylaufnahme- und Anerkennungssysteme in wichtigen Mitgliedstaten den Anforderungen des geltenden Unionsrechts nicht genügten. Viele Asylsuchende wollten oder konnten vor diesem Hintergrund nicht in dem Mitgliedstaat verbleiben, der nach den Regelungen der Dublin-III-Verordnung für die Durchführung des Asylverfahrens eigentlich zuständig war.

Deutschland machte bei Asylsuchenden aus Syrien ab August 2015 großzügig von dem in Art. 17 Dublin-III-Verordnung vorgesehenen Selbsteintrittsrecht Gebrauch. Die Bundesregierung kam damit – wohl auch aus verfahrensökonomischen Erwägungen – einer in den Monaten zuvor erhobenen Forderung seitens der Kirchen und der Wohlfahrts- sowie Flüchtlingsverbände nach. Neben den grundsätzlichen rechtlichen Bedenken gegen Überstellungen in bestimmte Mitgliedstaaten hatten diese die dauerhafte Weigerung amtlicher italienischer und ungarischer Stellen im ersten Halbjahr 2015, Überstellungen nach der Dublin-III-Verordnung in größerer Zahl oder überhaupt zu akzeptieren, zum Anlass genommen, auf eine Änderung der Entscheidungspraxis in Deutschland zu dringen. Im November 2015 wurde diese Praxis in Deutschland jedoch wieder beendet.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabelle 27: Anwendung der Regelungen der Dublin-II- bzw. der Dublin-III-Verordnung bezogen auf Deutschland in absoluten Zahlen 2011–2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Zahl der Übernahmeersuchen Deutschlands	9.075	11.469	35.280	35.115	44.892
Zahl der Zustimmungen anderer Mitgliedstaaten gegenüber Deutschland	6.526	8.249	21.942	21.157	29.699
Zahl der erfolgten Überstellungen Deutschlands	2.902	3.037	4.741	4.772	3.597
Zahl der Übernahmeersuchen anderer Mitgliedstaaten gegenüber Deutschland	2.995	3.632	4.382	5.091	11.785
Zahl der Zustimmungen Deutschlands zu Übernahmeersuchen anderer Mitgliedstaaten	2.169	2.767	3.603	4.177	9.965
Zahl der erfolgten Überstellungen nach Deutschland	1.303	1.495	1.904	2.275	3.032
„Dublin-Bilanz i.e.S.“ (Differenz zwischen erfolgten Überstellungen in andere Mitgliedstaaten und erfolgten Überstellungen nach Deutschland)	+1.599	+1.542	+2.837	+2.497	+565

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Asylgeschäftsstatistik und eigene Berechnungen.

Im Berichtszeitraum nahmen die Zahlen der Überstellungsersuchen Deutschlands und der Zustimmungen der Mitgliedstaaten erneut zu. Die Zunahme fiel aber bei Weitem nicht so stark aus, wie es der gleichzeitig hohe Zugang von Asylsuchenden nach Deutschland hat erwarten lassen. Wie bereits oben dargestellt, sank der Anteil der nur formellen Entscheidungen an allen Entscheidungen deutlich.

Im Vergleich zum Jahr 2014 sank aber auch die Zahl der erfolgten Überstellungen von Deutschland in andere Mitgliedstaaten.

Trotz der im Vergleich zum Vorjahr mehr als verdoppelten Zahlen von Übernahmeersuchen an Deutschland und erfolgter Zustimmungen Deutschlands stieg auch die Zahl der erfolgten Überstellungen nach Deutschland kaum an.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Dementsprechend fällt die Dublin-Bilanz im engeren Sinne noch bescheidener aus als im Jahr 2014. Der außergewöhnlich hohe Zugang von Asylsuchenden im Jahr 2015 hat das bestehende administrativ aufwendige Dublin-System fast zum völligen Erliegen gebracht.

Es ist vor diesem gesamten Hintergrund nicht verwunderlich, dass die Europäische Kommission am 04.05.2016 einen Entwurf einer „Dublin-IV-Verordnung“ vorgelegt hat,[1312] der erneut einige wesentliche Änderungen an der im Jahr 2003 erstmals in Kraft getretenen (EG) VO Nr. 343/2003 und der im Jahr 2013 geänderten Neufassung der EU-Verordnung Nr. 604/2013 vorsieht.

4.2 Kurzüberblick über die aktuellen asylpolitischen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Die schweren Bürgerkriege und Menschenrechtskrisen, insbesondere in Syrien, im Irak, in Afghanistan und Eritrea, stellen auch das Flüchtlingsschutzsystem innerhalb der Europäischen Union vor erhebliche, teilweise dramatische Herausforderungen. Die hohen Zugangszahlen haben – wie oben geschildert – selbst bisher grundsätzlich funktionierende Aufnahme- und Schutzgewährungssysteme einzelner Mitgliedstaaten gefordert. Dies trifft insbesondere auf Deutschland, Schweden und teilweise auf Österreich zu. In Mitgliedstaaten hingegen, die in Zeiten erheblicher Belastungen im Bereich des Zugangs von Schutzsuchenden ohnehin seit Längerem Umsetzungsdefizite bei den unionsrechtlichen Vorgaben aufweisen, kam der rechtliche Flüchtlingsschutz mitunter fast gänzlich zum Erliegen, so z.B. in Griechenland, Ungarn oder Bulgarien.

Sowohl in den innenpolitischen Debatten einiger Mitgliedstaaten als auch in den flüchtlings- und einwanderungspolitischen Diskussionen auf der Ebene der Europäischen Union gewannen im Berichtszeitraum mitunter Auffassungen an Boden, die die bestehenden flüchtlingsrechtlichen und -politischen Verpflichtungen entweder negieren oder einschränken. Dies hatte im Berichtszeitraum auch unmittelbare Auswirkungen auf die Flüchtlingspolitiken anderer Mitgliedstaaten, die – unter Hinweis auf eine tatsächlich nachweisbare oder zumindest eine relative Überforderung – ihre geltenden gesetzlichen Regelungen änderten bzw. verschärften. Rechtliche Spielräume wurden eingeengt oder gänzlich aufgehoben. Einige der erfolgten Rechtsänderungen können auch verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen berühren.

Innerhalb der Europäischen Union war zu lange verkannt worden, dass eine gemeinsame Asylpolitik einschließlich GEAS tatsächlich ein wesentlicher Bestandteil des Ziels der

[1312] Vgl. KOM (2016) 270 (endg.) vom 04.05.2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Europäischen Union ist, schrittweise einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufzubauen. Die Lücken bei der auf dem Europäischen Rat vom 15./16.10.1999 in Tampere beschlossenen uneingeschränkten und umfassenden Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 in der Fassung des New Yorker Zusatzprotokolls von 1967 traten im Berichtszeitraum angesichts des hohen Zugangs von Asylsuchenden nach Europa offen zutage. Zu viele Mitgliedstaaten waren weder rechtlich noch administrativ ausreichend gerüstet und auch ein gemeinsames Krisenmanagement war nur sehr eingeschränkt möglich. Oft fehlte es an einem gemeinsamen Verständnis des Flüchtlingsrechts oder am politischen Willen einzelner Akteure.

Im Jahr 2015 wurden in den 28 EU-Mitgliedstaaten nach Eurostat-Angaben 1.255.640 formell gestellte Erstasylanträge registriert. Obwohl von vielen Doppelantragstellungen auszugehen ist, auch weil zahlreiche Asylsuchende im Berichtszeitraum in andere Mitgliedstaaten weiterwanderten, sind dies sehr hohe Zahlen, die im Vergleich zum Vorjahr EU-weit mehr als eine Verdoppelung der gestellten Asylanträge bedeuten.

Von den ca. 1,25 Mio. in der Europäischen Union registrierten Asylanträgen verteilten sich nach Angaben von Eurostat 90,2 % auf nur neun Mitgliedstaaten:

DEU	441.800	(35,2 %)
UNG	174.435	(13,9 %)
SWE	156.110	(12,4 %)
AUT	85.505	(6,8 %)
ITA	83.245	(6,6 %)
FRA	70.570	(5,6 %)
NDL	43.035	(3,4 %)
BEL	38.990	(3,1 %)
UK	38.370	(3,1 %)

Die tatsächlich festgestellte Verteilung der Asylsuchenden auf die Mitgliedstaaten in dem außergewöhnlichen Jahr 2015 entspricht oft nicht der Leistungsfähigkeit der dort vorgehaltenen Flüchtlingsschutzsysteme. Allerdings ist auch erkennbar, dass selbst im Jahr 2015 nur wenige Mitgliedstaaten hinsichtlich der absoluten Zahlen als klar überfordert angesehen werden können. Die Vorschläge der Europäischen Kommission aus dem September 2015 zu Relocation-Maßnahmen innerhalb der Europäischen Union – also zu einer quotenmäßigen Verteilung oder Umsiedlung von schutzbedürftigen

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Asylsuchenden von belasteten Mitgliedstaaten auf andere Mitgliedstaaten – machen darüber hinaus deutlich, dass sich, wenn als Indikatoren z.B. die Bevölkerungsgröße, die Wirtschaftskraft, die Arbeitslosigkeit und die bisherigen Aufnahmezahlen von Schutzbedürftigen zugrunde gelegt würden, faire Verteilungsschlüssel errechnen lassen.

Die Zahl der syrischen Staatsangehörigen, die 2015 innerhalb der Europäischen Union internationalen Schutz beantragt haben, hat sich gegenüber dem Vorjahr verdoppelt und erreichte ca. 362.800, während die Zahl der Asylsuchenden aus Afghanistan sich mit ca. 178.200 nahezu vervierfacht hat. Die Zahl irakischer Asylsuchender hat sich auf ca. 121.500 versiebenfacht. Diese drei Staatsangehörigengruppen, auf die über die Hälfte aller erstmaligen Asylsuchenden entfiel, stellten die größten Gruppen erstmaliger Asylsuchender in den EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2015 dar.

Gegenüber dem Vorjahr stieg die Zahl der erstmaligen Asylantragsteller 2015 innerhalb der Europäischen Union am stärksten in Finnland (+822 %), gefolgt von Ungarn (+323 %), Österreich (+233 %), Belgien (+178 %), Spanien (+167 %) und Deutschland (+155 %). Die prozentualen Steigerungen im Jahr 2015 sind allerdings bei einigen Mitgliedstaaten – wie sich den Eurostat-Angaben entnehmen lässt – auch auf geringe Asylantragszahlen im Jahr 2014 zurückzuführen.[1313]

Hinsichtlich Ungarns ist ferner darauf hinzuweisen, dass die Registrierung von Asylsuchenden im Jahr 2015 nicht immer eine Belastung der dortigen Behörden mit der Durchführung von Asylverfahren oder eine dauerhafte Steigerung der Unterbringungs- und Sozialleistungskosten bedeutete. Ein sehr großer Teil der Asylsuchenden hielt sich im Jahr 2015 nur kurz in Ungarn auf und reiste dann weiter Richtung Deutschland, Schweden, Frankreich, Belgien oder in die Niederlande, wo die Asylverfahren dann tatsächlich durchgeführt wurden. Ähnlich dürfte es jedenfalls teilweise in Österreich liegen.

Die größte Gruppe von Personen, der im Jahr 2015 bislang in der Europäischen Union internationaler Schutz (GFK-Schutz oder subsidiärer Schutz) zuerkannt wurde, bestand aus syrischen Staatsangehörigen (rund 166.100 Personen bzw. 50 % aller Personen, denen in den EU-Mitgliedstaaten der Schutzstatus zuerkannt wurde), darauf folgten Staatsangehörige aus Eritrea (rund 27.600 bzw. 8 %) und aus dem Irak (rund 23.700 bzw. 7 %).

Syrer, auf die gegenüber 2014 mehr als doppelt so viele positive Entscheidungen entfielen, waren im Jahr 2015 die größte Personengruppe, der in mehr als der Hälfte der

[1313] Asylantragzahlen im Jahr 2014: Finnland: 3.490, Ungarn: 41.215, Österreich: 25.675, Belgien: 14.045 und Spanien: 5.460.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Mitgliedstaaten der Schutzstatus zugesprochen wurde. Von den rund 166.100 Syrern, die den Schutzstatus erhielten, wurden mehr als 60 % in Deutschland (rund 104.000) registriert. Von den rund 27.600 Eritreern, die den Schutzstatus erhielten, wurden über drei Viertel in drei EU- Mitgliedstaaten registriert: Deutschland (rund 9.500), Schweden (rund 6.600) und den Niederlanden (rund 4.900). Von den rund 23.700 Irakern erhielten rund 15.500 den Schutzstatus in Deutschland und rund 2.800 in Frankreich.

4.3 Einreise, Registrierung und Status

Die Einleitung eines Asylverfahrens in Deutschland ist i.d.R. von mindestens zwei Behördengängen geprägt: Unverzüglich nach Einreise[1314] haben sich Schutzsuchende für eine erste Meldung bei einer Polizeidienststelle, Ausländerbehörde oder Aufnahmeeinrichtung vorzustellen. Hierbei muss in irgendeiner Form deutlich werden, dass sie in Deutschland um Asyl nachsuchen möchten.[1315] Nach einer ggf. erforderlichen Weiterleitung an eine Aufnahmeeinrichtung im jeweiligen Bundesland werden die Betreffenden erkennungsdienstlich behandelt und mithilfe des sog. EASY-Systems zahlenmäßig und quotengerecht unter Anwendung des „Königsteiner Schlüssels“ auf die Bundesländer verteilt. In der Vergangenheit wurde den Betroffenen zudem eine „Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender“ (BüMA) ausgehändigt. Danach folgt ein weiterer Behördengang, nämlich zur zuständigen Außenstelle des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), um dort einen förmlichen Asylantrag zu stellen.

Dies hat i.d.R. persönlich in der zuständigen Außenstelle oder, seit einigen Monaten, einem Ankunftszentrum[1316] des BAMF zu erfolgen. Die Asylantragstellung wird aus organisatorischen Gründen, u.a. um die entsprechende Dolmetscherplanung sicherzustellen, nach entsprechender Terminvergabe durchgeführt. Zwischen Asylgesuch und förmlicher Asylantragstellung sollten nach der Intention des Gesetzes[1317] weniger als

---

[1314] Bei einem Asylgesuch an der Grenze entscheidet die Bundespolizei über die Weiterleitung an eine Aufnahmeeinrichtung oder eine Einreiseverweigerung. Im Rahmen des Flughafenverfahrens leitet die Bundespolizei den Asylsuchenden im Transitbereich an das Bundesamt weiter.

[1315] Vgl. § 13 Abs. 3 AsylG.

[1316] Seit Mitte des Jahres 2015 wurden vom BAMF mittlerweile deutschlandweit 19 Ankunftszentren eröffnet. Es handelt sich hierbei um neuartige Einrichtungen, in denen nach Möglichkeit das gesamte Asylverfahren unter einem Dach stattfinden soll, von der ärztlichen Untersuchung durch die Bundesländer über die Aufnahme der persönlichen Daten und die Identitätsprüfung, die förmliche Antragstellung und die Anhörung bis hin zur Entscheidung über den Asylantrag. Hierzu werden die Asylverfahren je nach Herkunftsland der Antragstellerinnen und Antragsteller in sog. Cluster eingeteilt. Bei Menschen aus Herkunftsstaaten mit hoher Schutzquote sowie Antragstellenden aus Herkunftsstaaten mit niedriger Schutzquote soll i.d.R. vor Ort innerhalb von 48 Stunden eine Anhörung erfolgen und über den Asylantrag entschieden werden.

[1317] Vgl. § 67 Abs. 1 Nr. 2 AsylG.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

zwei Wochen vergehen. Nach der förmlichen Antragstellung wird den Betroffenen vom BAMF eine Bescheinigung über den gestatteten Aufenthalt („Aufenthaltsgestattung“ im Sinne des § 63 AsylG) ausgestellt, die rechtlich als Ausweisersatz gilt.

4.3.1 Organisatorische Herausforderungen und rechtliche Konsequenzen des sprunghaften Anstiegs des Zugangs von Schutzsuchenden

Schon im Jahr 2014, spätestens aber zu Beginn des Jahres 2015, wurden in regional unterschiedlicher Ausprägung teilweise erhebliche zeitliche Beeinträchtigungen dieser organisatorischen Abläufe erkennbar. So kam es infolge der steigenden Zugangszahlen zum einen bereits zu beachtlichen Verzögerungen bei der Erstregistrierung der neu eingereisten Schutzsuchenden durch die Länder. Die oft überlangen Wartezeiten bis zur Meldung als asylsuchend unter insbesondere für besonders schutzbedürftige Personen kaum zumutbaren Bedingungen bis hin zu vorübergehender Obdachlosigkeit und fehlender medizinischer Notversorgung erlangten bundesweit mediale Aufmerksamkeit.[1318] Die Betroffenen, die sich nicht registrieren lassen und ein Asylgesuch äußern konnten, erhielten in dieser Zeit teilweise keine oder keine angemessenen individuell gewährten Sozialleistungen von behördlicher Seite und waren aufgrund ihrer zumindest für die Praxis unklaren Rechtssituation auf eigene Mittel angewiesen oder von der Unterstützung aus der Zivilgesellschaft abhängig.

Daneben ergaben sich spätestens zu Beginn des Jahres 2015 zusätzliche Wartezeiten bei der Terminierung zur förmlichen Asylantragstellung, die u.a. mit erheblichen personellen wie organisatorischen Engpässen beim BAMF in Zusammenhang standen.[1319] Zum Teil vergingen bis zu zehn Monate oder mehr zwischen einem geäußerten Asylgesuch und der Möglichkeit der förmlichen Asylantragstellung beim BAMF. Schätzungen zufolge befanden sich Ende des Jahres 2015 zwischen 300.000 und 400.000 potenzielle Asylantragstellerinnen und -antragsteller in dieser sog. „EASY

[1318] Vgl. u.a. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 02.12.2015: „Als Helfer im Erstaufnahmelager“, online unter: http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/fluechtlinge-in-deutschland-als-helfer-im-erstaufnahmelager-13942807.html; Spiegel Online vom 27.01.2016: „Das Scheitern des Lageso“, online unter: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/berlin-das-scheitern-des-lageso-eine-chronik-a-1074186.html.

[1319] Vgl. u.a. Stellungnahmen des Berliner Flüchtlingsrats und des Leiters der Ausländerbehörde Berlin zur Anhörung des Bundestagsinnenausschusses zum Entwurf des Datenaustauschverbesserungsgesetzes am 11.01.2016, BT-Ausschussdrucksachen 18(4)477 und 18(4)472(G).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Gap“.[1320] Seit Oktober 2016 ist der Rückstau rechnerisch abgebaut. Die Frage, ob die Annahme des Asylantrags mittels einstweiliger Verfügung „erzwungen“ werden kann, wird von den Verwaltungsgerichten auch mit Blick auf europarechtliche Regelungen[1321] unterschiedlich beurteilt.

Während des Zeitraums vor dem Termin zur förmlichen Antragstellung hielten sich die Betroffenen bis Anfang des Jahres 2016 meist lediglich in Besitz einer BüMA in Deutschland auf. Diese war bundesgesetzlich lange Zeit nicht geregelt und je nach ausstellender Behörde sowie von Land zu Land oft unterschiedlich ausgestaltet oder abweichend bezeichnet. Im Oktober 2015 wurde die BüMA unter anderem auf Drängen der Beauftragten mit dem „Asylpaket I“ in einem neuen § 63a AsylG gesetzlich verankert und zugleich Vorschriften für ihren Inhalt, ihre Erteilung, die Geltungsdauer und das Erlöschen eingeführt. Weil den Betroffenen damit ein Anspruch auf Erhalt des Übergangsdokuments eingeräumt wurde und in der Praxis weitreichend bestehende Rechtsunsicherheiten zumindest teilweise abgebaut wurden, begrüßte die Beauftragte die Änderung, auch wenn diese teilweise als eine Art „Perpetuierung des Ausnahmezustands“ aufgefasst wurden.[1322] Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die BüMA nach den gesetzlichen Vorgaben nun bis zu sechs Monate gültig sein konnte. Weitaus wichtiger erschien der Beauftragten damals jedoch die Konzentration auf andere naheliegende Schritte, etwa die schnelle Personalaufstockung im BAMF unter Wahrung der Qualitätsstandards, die Verbesserung der dortigen Arbeitsprozesse und die engere Vernetzung mit anderen Behörden, Ländern und Kommunen.

Bereits mit dem am 05.02.2016 in Kraft getretenen Datenaustauschverbesserungsgesetz wurde die Regelung zur BüMA allerdings wieder grundlegend modifiziert: Gesetzlich verankert wurde nun der „Ankunftsnachweis“ (AKN), ein Dokument mit fälschungssicheren Elementen, das in § 63a AsylG weiterhin als „Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender“ bezeichnet wird. Der Ankunftsnachweis dient insbesondere der Vermeidung von Mehrfachregistrierung und Identitätstäuschungen. Er ist Bestandteil des mit dem Datenaustauschverbesserungsgesetz geschaffenen „integrierten

---

[1320] Nach Angaben des BAMF zum Ende des Jahres 2015 war von einem „realistischen EASY Gap“ von 480.000 Personen auszugehen.

[1321] Vgl. Art. 6 der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU.

[1322] Vgl. u.a. Stellungnahme der Gemeinnützigen Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V. (GGUA) zur Anhörung des Bundestagsinnenausschusses zum Entwurf des Datenaustauschverbesserungsgesetzes am 12.10.2015, BT-Ausschussdrucksache 18(4)404A, S. 7.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Identitätsmanagements“. Kernstück desselben ist neben dem AKN die zentrale Speicherung einer langen Liste[1323] verschiedener Daten einschließlich Fingerabdrücken, die sowohl von Schutzsuchenden als auch von unerlaubt in Deutschland aufhältigen Personen möglichst ab dem ersten Behördenkontakt erhoben werden sollen. Die Beauftragte der Bundesregierung für den Datenschutz und die Informationsfreiheit betrachtet diesen nach eigenen Worten „massiven Ausbau“ des Ausländerzentralregisters (AZR) auch vor dem Hintergrund der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze der Datenvermeidung und Datensparsamkeit als noch vertretbar.[1324] Zugriff auf die erhobenen Daten haben neben den Registrierungsbehörden weitere Behörden, wie z.B. Sozialämter, die Bundesagentur für Arbeit, Jugendämter und Meldebehörden. Hierdurch soll insbesondere ein schnellerer Zugang zu allen erforderlichen Integrationsmaßnahmen ermöglicht werden.[1325] Die Beauftragte der Bundesregierung für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hält diese Ausweitung des Kreises an zugriffsberechtigten Stellen unter der Voraussetzung einer hinreichenden technischen und organisatorischen Trennung im Rahmen der Datenverarbeitung und –nutzung ebenfalls für noch vertretbar. Sie wird den Ausbau des AZR wie auch die Einhaltung des Datenschutzes im Regelbetrieb mittels entsprechender Kontrollen überwachen.[1326] Seit Ende Mai 2016 steht die Technik für die Registrierung und Ausstellung von Ankunftsnachweisen bundesweit flächendeckend zur Verfügung.

Es gibt einzelne Personengruppen, die keinen Ankunftsnachweis erhalten, obwohl sie einen Asylantrag stellen möchten. Dies betrifft abschließend die Gruppe der Ausländerinnen und Ausländer, die gemäß § 14 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 AsylG ihren Asylantrag formlos und schriftlich bei der Zentrale des BAMF zu stellen haben, sowie Personen, die einen Folgeantrag stellen möchten und das Bundesgebiet zwischenzeitlich nicht

---

[1323] Neben den bereits bisher erfassten Stammdaten (Name, Geburtsdatum, -ort, Staatsangehörigkeit etc.) werden nun auch u.a. erfasst: Fingerabdrücke, begleitende Kinder und Elternteile, Einreisestaat, Kontaktdaten wie Handynummern und E-Mail-Adressen, Informationen über Gesundheitsuntersuchungen und Impfungen. Bei Asylsuchenden werden darüber hinaus gespeichert: schulische und berufliche Qualifikation, Sprachkenntnisse, Teilnahme am Integrationskurs, vgl. § 3 Abs. 1 bis 3 AZRG.

[1324] Vgl. Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vom 04.01.2016 zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf des Datenaustauschverbesserungsgesetzes, BT-Ausschussdrucksache 18(4)472 F, S. 2.

[1325] BT-Drs. 18/7043, S. 2.

[1326] Vgl. Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vom 04.01.2016 zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf des Datenaustauschverbesserungsgesetzes, BT-Ausschussdrucksache 18(4)472 F, S. 2, 5.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

verlassen haben.[1327] Eingezogen wird der Ankunftsnachweis, sobald im Zuge der Asylantragstellung die Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung nach § 63 AsylG ausgestellt ist. Dies kann in der Praxis gerade in den Ankunftszentren und bei unterbleibender Weiterverteilung dazu führen, dass der Ankunftsnachweis nur für wenige Stunden in Besitz der Asylsuchenden bleibt. Die Möglichkeit des Verzichts auf die Ausstellung ist gesetzlich nicht vorgesehen.[1328]

4.3.2 Der gestattete Aufenthalt

Spätestens seit Mitte des Jahres 2015 traten in der Praxis sowohl bei Betroffenen als auch in Behörden zahlreiche aufenthalts- und sozialrechtliche Unklarheiten auf, die auf der fehlenden Möglichkeit der förmlichen Asylantragstellung bzw. dem ausschließlichen Besitz einer BüMA beruhten. Auch die Beauftragte erreichten zahlreiche Einzeleingaben, in denen dies deutlich wurde. Unklarheiten bestanden insbesondere hinsichtlich der an den gestatteten Aufenthalt geknüpften Rechte und Fördermaßnahmen, etwa in Bezug auf Sozialleistungsansprüche,[1329] der Berechnung der Fristen für den Zugang zu Berufsausbildung, zum Arbeitsmarkt oder auf das Ende der Residenzpflicht.[1330] Zu denken ist längerfristig zudem an die Wartefristen zum Erhalt der neuen Bleiberechte nach §§ 25a und 25b AufenthG sowie der Niederlassungserlaubnis. Schließlich genügen Personen in Besitz einer BüMA, anders als solche mit einer Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung nach § 63 AsylG, nicht der Pass- und Ausweispflicht und könnten daher ordnungsrechtlich belangt werden.[1331]

Trotz der wiederholten Hinweise der Beauftragten und zahlreicher Sachverständiger

---

[1327] Für diese Personen soll die Aufenthaltsgestattung mit der Asylantragstellung entstehen, vgl. § 55 Abs. 1 Satz 3 AsylG und die dazugehörige Gesetzesbegründung in BT-Drs. 18/8615, S. 59.

[1328] Vgl. § 63a Abs. 4 AsylG.

[1329] Die Probleme bezogen sich meist auf die Frage der Leistungsberechtigung nach dem Katalog des § 1 Abs. 1 AsylbLG bzw. den Beginn der Frist des § 2 Abs. 1 AsylbLG für die Gewährung von Analogleistungen nach dem SGB II. Hinzu kommt die 15-monatige Wartefrist für BAföG und Berufsausbildungsbeihilfe nach dem SGB III mit Duldung oder bestimmten humanitären Aufenthaltserlaubnissen (§ 8 Abs. 2 und 2a BAföG und § 59 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 SGB III).

[1330] Vgl. § 61 Abs. 2 AsylG und § 32 BeschV, § 26 Abs. 4 AufenthG sowie § 59a AsylG. Vgl. auch: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 17.02.2016, BT-Drs. 18/7834, Vorbemerkung, S. 2.

[1331] Dies gilt auch für den Ankunftsnachweis. Vgl. § 63a Abs. 1 Nr. 19 AsylG wonach ein entsprechender sichtbarer Vermerk im Ankunftsnachweis angebracht ist.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

wurde das Problem jedoch in keiner der oben beschriebenen Gesetzesnovellen aufgegriffen.[1332] Zwar wurde mehrfach klargestellt, dass der Aufenthalt von Personen, die um Asyl nachsuchen, in Deutschland gestattet ist.[1333] Unklar blieb die Situation jedoch hinsichtlich Schutzsuchender, die nachweisbar über einen sicheren Drittstaat (wie z.B. Österreich) eingereist waren. In diesen Fällen konnte man mit Blick auf den damals geltenden § 55 Abs. 1 Satz 3 AsylG erst mit förmlicher Asylantragstellung beim BAMF sicher davon ausgehen, dass der Aufenthalt als gestattet angesehen wird. Da bspw. alle EU-Mitgliedstaaten als sichere Drittstaaten gelten, betraf diese unsichere Rechtslage eine Vielzahl von Personen.

Erst mit dem Integrationsgesetz wurde festgelegt, dass die Gestattung künftig zu einem einheitlichen Zeitpunkt entsteht: mit der Ausstellung des Ankunftsnachweises. Die Beauftragte hatte sich jedoch stets dafür ausgesprochen, den gestatteten Aufenthalt für alle Asylsuchenden zeitlich früher, nämlich ab Äußerung des Asylgesuchs, beginnen zu lassen und somit beim gesetzlichen Normalfall zu bleiben. Der Zeitpunkt der Äußerung des Asylgesuchs wird seit Februar 2015 im AZR gespeichert und wäre somit einfach nachvollziehbar. Zudem erscheint die Lösung mit den europarechtlichen Vorgaben der geltenden Aufnahmerichtlinie, Asylverfahrensrichtlinie und Qualifikationsrichtlinie, deren Anwendungsbereich ebenfalls jeweils ab Asylgesuch eröffnet erscheint, besser vereinbar.[1334] Mit der jetzt gefundenen Regelung wie auch der sehr komplex geratenen Übergangsregelung[1335] für Personen, deren Aufenthalt vor dem Inkrafttreten des Integrationsgesetzes gestattet wurde oder die vor diesem Zeitpunkt ein Asylgesuch geäußert haben, bleibt zudem aus Sicht der Beauftragten das Risiko bestehen, dass infolge von Wartezeiten, die im Verantwortungsbereich von Bundes- oder

---

[1332] Vgl. u.a. Stellungnahmen des Berliner Flüchtlingsrats zur Anhörung des Bundestagsinnenausschusses zum Entwurf des Datenaustauschverbesserungsgesetzes am 11.01.2016, BT-Ausschussdrucksache 18(4)477; Stellungnahme der GGUA zur Anhörung des Bundestagsinnenausschusses zum Entwurf des Datenaustauschverbesserungsgesetzes am 12.10.2015, BT-Ausschussdrucksache 18(4)404A, S. 7; Gemeinsame Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe zur öffentlichen Anhörung im Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 12.10.2015 zum Gesetzentwurf für ein Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, BT-Ausschussdrucksache 18(4)404 G, S. 5.

[1333] Vgl. z.B. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Harald Petzold (Havelland), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/4581, S. 3.

[1334] Vgl. Art. 2b, Art. 6 Abs. 2 RL 2013/32/EU (Asylverfahrensrichtlinie), Art. 2a RL 2013/33/EU (Aufnahmerichtlinie) i.V.m. Art. 2h RL 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie).

[1335] Vgl. § 87c AsylG.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Landesbehörden und nicht der Asylsuchenden liegen, Verfahrensverzögerungen, unverhältnismäßige Kosten oder Rechtsunsicherheiten entstehen. Den Betreffenden wird beim Erstkontakt mit einer deutschen Behörde erneut ein gesetzlich nicht geregeltes Papier, die sog. „Anlaufbescheinigung“, ausgehändigt. Damit wird ein zumindest für die Praxis unklarer Rechtsstatus geschaffen, was auch bei Landesbehörden zu Unverständnis geführt hat.[1336]

Dies steht mit einer weiteren Funktion des Ankunftsnachweises in Zusammenhang: Während die „alte BüMA“ von den Behörden, bei denen die Schutzsuchenden erstmalig um Asyl nachgesucht hatten und die gesetzlich zur Weiterleitung verpflichtet sind, ausgestellt wurde, wird der Ankunftsnachweis erst nach der Verteilung im Rahmen des EASY-Verfahrens nach Ankunft in der zuständigen Aufnahmeeinrichtung oder BAMF-Außenstelle ausgestellt. Hierdurch soll für die Asylsuchenden ein Anreiz geschaffen werden, der behördlichen Verteilungsentscheidung umgehend zu folgen. Ergänzt wird diese Zielsetzung durch die im Asylpaket II geschaffene Regelung in § 11 Abs. 2a AsylbLG, die den Beginn der Gewährung der vollen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz an die Ausstellung des Ankunftsnachweises knüpft.[1337] Es bleibt zu beobachten, inwiefern dieser Anreiz zum Tragen kommt und zu dem damit verbundenen finanziellen und organisatorischen Aufwand im Verhältnis steht.

4.4 Änderungen im Asylverfahrensrecht

Mit Wirkung zum 24. Oktober 2015 wurde das ehemalige Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) in Asylgesetz (AsylG) umbenannt. Es handelt sich hierbei um das wichtigste Regelwerk für den Flüchtlingsschutz im deutschen Recht. Neben der Namensänderung sind im Berichtszeitraum weitere wichtige Änderungen in diesem Gesetz vorgenommen worden, die erhebliche Auswirkungen auf den Ablauf eines Asylverfahrens beim BAMF und die Situation von Asylsuchenden in Deutschland haben.

[1336] Vgl. u.a. Stellungnahme des Leiters der Ausländerbehörde Berlin zur Anhörung des Bundestagsinnenausschusses zum Entwurf des Datenaustauschverbesserungsgesetzes am 11.01.2016, BT-Ausschussdrucksache 18(4)472(G).

[1337] Gesetzesbegründung zum Asylpaket II, BT-Drs. 18/7538, S. 24.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

4.4.1 Unzulässige Asylanträge

Nach Eingang eines Asylantrags prüft das BAMF zunächst, ob eine inhaltliche Entscheidung über diesen Antrag zulässig ist. Die möglichen Gründe für die Feststellung der Unzulässigkeit eines Asylantrages sind mit Wirkung zum 06.08.2016 in einem einheitlichen Katalog in § 29 AsylG zusammengefasst worden.[1338] Durch die neue Systematik sollte zur verbesserten Übersichtlichkeit und Vereinfachung der Rechtsanwendung beigetragen werden. Eine inhaltliche Veränderung der Rechtslage sollte nach Auffassung der Bundesregierung nicht geschaffen werden.[1339] Trotz dieser systematischen Änderungen dürfen Umdeutungen von Tenorierungen bzw. Bescheiden jedoch nach wie vor nur unter den Voraussetzungen des § 47 VwVfG erfolgen.

Mit der Neuregelung entfiel zugleich die mit dem Asylkompromiss von 1993 eingeführte Kategorie der „unbeachtlichen“ Asylanträge.[1340] Sofern eine Person in einem Drittstaat vor Verfolgung sicher ist und die Rückführung in ihrem konkreten Einzelfall möglich ist, wird der Asylantrag in Deutschland damit nicht mehr als unbeachtlich, sondern als unzulässig abgelehnt. Offen erscheint allerdings nun die verfahrensrechtliche Frage, wie der Weg zu einer inhaltlichen Prüfung eröffnet werden kann, wenn die Rückführung tatsächlich nicht erfolgt. Bisher fand sich im ehemaligen § 29 Abs. 2 AsylG eine Verpflichtung, das Asylverfahren nach drei Monaten automatisch mit der inhaltlichen Prüfung des Asylantrags fortzuführen. Aus Sicht der Beauftragten ist – da keine materiellrechtlichen Änderungen erfolgen sollten – auch künftig spätestens nach drei Monaten von einer „neuen Sachlage“ im Sinne des § 51 VwVfG auszugehen, die den Weg zu einer inhaltlichen Prüfung des Asylantrags eröffnet.

Seitens einiger Organisationen und Verbände wurden im Rahmen zusätzlicher Stellungnahmen zudem rechtliche Bedenken insbesondere mit Blick auf die Europarechtskonformität bzw. die Vereinbarkeit einzelner Unzulässigkeitsgründe mit der

---

[1338] Im Rahmen des Ressortverfahrens zum Entwurf für ein Integrationsgesetz ist nach Abschluss der Länder- und Verbändebeteiligung innerhalb der Bundesregierung beschlossen worden, mit dem Ziel, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ein noch effizienteres Vorgehen bei der Bewältigung der Asylantragszahlen zu ermöglichen, zusätzliche Änderungen im AsylG vorzunehmen. Unter anderem betraf dies § 29 AsylG. Vgl. bereits teilweise zuvor den GEAS-Entwurf von Oktober 2015.

[1339] Vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrats zum Entwurf für ein Integrationsgesetz, BT-Drs. 18/8883, S. 10.

[1340] Vgl. § 29 AsylG in der bis zum 07.07.2016 geltenden Fassung.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

geltenden Asylverfahrensrichtlinie geäußert.[1341] So seien für die Fälle der Unzulässigkeit bei entsprechender Aufnahmebereitschaft eines nach nationalem Recht sicheren Drittstaats (§ 26a AsylG) oder sonstigen Drittstaats (§ 27 AsylG) weitere Konkretisierungen im nationalen Recht vorzunehmen, um die Vorgaben der Richtlinie[1342] hinreichend abzubilden. Dies diene der Sicherstellung, dass in den entsprechenden Staaten bestimmte Schutzstandards[1343] eingehalten werden und eine ausreichende Verbindung[1344] zwischen den Asylsuchenden und den Drittstaaten besteht.

4.4.2 Sanktionen bei Nichtbetreiben des Verfahrens

Im Rahmen des sog. Asylpakets II wurden für Fälle, in denen Asylsuchende ihr Asylverfahren nicht betreiben bzw. dies zumindest vermutet wird, weitreichende verfahrensrechtliche Sanktionsvorschriften eingeführt: Das BAMF hat diese Verfahren nach § 33 Abs. 1 AsylG als zurückgenommen zu betrachten und damit einzustellen. Das bedeutet, dass im konkreten Fall nunmehr nach Aktenlage über das Vorliegen von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG entschieden werden muss.[1345] Das Verfahren kann zudem nur einmal und nur innerhalb von neun Monaten ohne Verfahrensnachteile wieder aufgenommen werden. Ansonsten gilt das sehr viel strengere Rechtsregime für Asylfolgeanträge. Rechtsbehelfe gegen die Einstellung des Verfahrens sind binnen einer verkürzten Frist einzulegen.[1346]

Wann genau die tatbestandliche Voraussetzung des „Nichtbetreibens“ vorliegt, ist nicht abschließend geregelt. In § 33 Abs 2 AsylG werden jedoch Kriterien für eine Regelvermutung bestimmt, zum Beispiel das Untertauchen oder das Nichterscheinen zur asylrechtlichen Anhörung trotz Ladung. Hinzu kommen Situationen, in denen sich Asylsuchende nach dem Erstkontakt mit einer Behörde nicht bzw. nicht rechtzeitig in der ihnen benannten Aufnahmeeinrichtung oder zuständigen Außenstelle des BAMF

[1341] Vgl. UNHCR: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Integrationsgesetzes“, S. 9; Deutscher Caritasverband: Stellungnahme zum Regierungsentwurf für ein Integrationsgesetz, S. 16.

[1342] Art. 35 („Begriff des ersten Asylstaats“) und Art. 38 („Das Konzept des sicheren Drittstaats“) Richtlinie 2013/32/EU.

[1343] Mit Bezug insbesondere auf Art. 38 Abs. 2b) und Art. 35b) Richtlinie 2013/32/EU.

[1344] Im Sinne des Art. 38 Abs. 2a) Richtlinie 2013/32/EU.

[1345] Vgl. § 32 AsylG.

[1346] Vgl. § 33 Abs. 5, 6 i.V.m. § 36 Abs. 3 AsylG.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

einfinden.[1347] Dies bedeutet, dass Verfahren unter Umständen bereits vor der förmlichen Asylantragstellung – und damit bevor sie tatsächlich begonnen haben – eingestellt werden können. Da die betroffenen Schutzsuchenden regelmäßig erst kurz zuvor eingereist sind und daher aus unterschiedlichsten Gründen überfordert oder übermäßig belastet sein können, stellt dies eine relativ scharfe Sanktion dar, die nach der Gesetzesbegründung damit begründet wird, dass staatliche Verteilentscheidungen nicht oder nur zum Teil beachtet werden.[1348]

Die dem Vorwurf des Nichtbetreibens zugrunde liegenden Sachverhalte sind in der Akte des BAMF zu dokumentieren. Die Vermutung des Nichtbetreibens kann widerlegt werden, wenn die Betroffenen unverzüglich nachweisen können, dass sie keinen Einfluss auf die zur Last gelegten Umständen hatten.[1349]

Bereits vor der Rechtsänderung bestand die Möglichkeit der Verfahrenseinstellung bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft. Erforderlich war jedoch eine vorhergehende gesonderte Aufforderung an die Betroffenen, das Asylverfahren zu betreiben, die mit einer einmonatigen Wartefrist verbunden sein musste. Diese konkrete „Vorwarnung“ vor der Einstellung des Asylverfahrens wurde nun ersetzt durch einen allgemeiner gehaltenen präventiven Hinweis zu Beginn des Verfahrens.[1350] Für das BAMF bringt dieser eingesparte Verfahrensschritt einen gewissen Entlastungseffekt mit sich. Vor dem Hintergrund der komplexen Strukturen des Asylverfahrens und der deutschen Behördenpraxis im Allgemeinen hat die Änderung jedoch nicht nur bei der Beauftragten, sondern auch in der Wissenschaft[1351] Bedenken hervorgerufen. Es muss sichergestellt sein, dass die präventiven Hinweise, einschließlich aller möglichen Konsequenzen der Zuwiderhandlung, gerade auch von Personen, die sich erst seit Kurzem in Deutschland aufhalten, sowohl sprachlich als auch inhaltlich verstanden werden. Die Beauftragte wird die Entwicklungen bzw. die entsprechenden Vorkehrungen in der Praxis im Blick behalten.

[1347] Vgl. § 20 Abs. 1 Satz 2, § 22 Abs. 3 Satz 3, § 23 Abs. 2 Satz 1 AsylG.

[1348] Vgl. Gesetzesbegründung des Entwurfs der Bundesregierung für ein Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Asylpaket II), BT-Drs. 18/7538, S. 2.

[1349] Vgl. ebd., S. 17.

[1350] Der Hinweis wird schriftlich und gegen Empfangsbekenntnis erteilt.

[1351] Vgl. Thym, Daniel: Die Auswirkungen des Asylpakets II. In: NVwZ 2016, S. 409.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

4.4.3 Beschleunigte Asylverfahren

Im Herbst 2015 wurde angesichts des sprunghaften Anstiegs der Zugangszahlen über die Einführung spezieller „Asyl-Schnellverfahren“ im grenznahen Bereich – in den Medien auch „Transitzonen“ genannt – diskutiert. Ein entsprechender Vorschlag über Verfahren im grenznahen Bereich, die mit einer unter Umständen mehrwöchigen Freiheitsbeschränkung der Betroffenen verbunden gewesen wären, konnte sich unter den Koalitionspartnern schließlich jedoch nicht durchsetzen, was die Beauftragte sehr begrüßt hat.[1352]

Das auch im Unionsrecht vorgesehene Konzept beschleunigter Asylverfahren wurde allerdings im Rahmen des sog. Asylpakets II erneut aufgegriffen und in abgewandelter, milderer Form mit § 30a AsylG umgesetzt. Damit besteht nun die Möglichkeit, für bestimmten Personengruppen ein Verfahren mit einer Entscheidungsfrist von lediglich einer Woche durchzuführen. Diese Verfahren sollen aber weder an der Grenze stattfinden noch eine Inhaftierung oder eine freiheitsbeschränkende Maßnahmen beinhalten. Soweit das Verfahren nicht binnen der Wochenfrist im BAMF entschieden werden kann, ist ein reguläres Asylverfahren ohne ausdrückliche zeitliche Begrenzungen durchzuführen.

Der Anwendungsbereich bzw. die Auswahl der Personengruppen, die für ein beschleunigtes Verfahren in Frage kommen, hätte nach Auffassung der Beauftragten weitaus enger ausfallen können. So war auch nach Aussage des BAMF schon vor Inkrafttreten des Gesetzes absehbar, dass der Hauptanwendungsbereich Fälle von Antragstellerinnen und Antragstellern aus sicheren Herkunftsstaaten sowie Folgeanträge sein werden.[1353] Jedenfalls reicht die bloße Einreise ohne Identitätspapiere nicht aus, um den Anwendungsbereich des § 30a AsylG zu eröffnen, da allein damit das nach dem Gesetzeswortlaut notwendige „mutwillige“ individuelle Fehlverhalten nicht vorliegt.[1354]

Während eines beschleunigten Verfahrens gilt die allgemeine Residenzpflicht, deren Verletzung jedoch, anders als im regulären Asylverfahren, die zuvor beschriebenen Sanktionen der Verfahrenseinstellung wegen Nichtbetreibens nach § 33 AsylG mit sich bringt.

Durchzuführen sind die beschleunigten Verfahren in „Besonderen

---

[1352] Der Vorschlag war Teil des GEAS-Entwurfs, vgl. dort § 18b („Verfahren bei der Einreise auf dem Landwege“).

[1353] Vgl. Wortprotokoll der 72. Sitzung des Innenausschusses, S. 17.

[1354] Vgl. § 30a Abs. 1 Nr. 3 AsylG.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Aufnahmeeinrichtungen“, die die Bundesländer zusammen mit dem BAMF zu diesem Zweck bereitzustellen haben.[1355] In den vergangenen Monaten waren hierfür mehrere Standorte im Gespräch. Zwei Einrichtungen in Bayern (Manching und Bamberg) fungieren nun als Besondere Aufnahmeeinrichtungen, soweit eine Aufnahmeverpflichtung dieses Landes vorliegt. Bisher werden somit trotz der ab Herbst 2015 hitzig geführten Debatten und dem erheblichen gesetzgeberischen Eifer in dieser Sache bundesweit nicht sehr viele beschleunigte Verfahren durchgeführt. Gleichzeitig werden derzeit bspw. Verfahren von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten in zahlreichen Außenstellen und Ankunftszentren priorisiert und oftmals in deutlich weniger als einer Woche beschieden – dies geschieht aber im regulären Asylverfahren, ohne dass auf die besonderen Verfahrensregelungen des § 30a AsylG zurückgegriffen wird.

Im Falle der Einrichtung von Besonderen Aufnahmeeinrichtungen ist es aus Sicht der Beauftragten von großer Bedeutung, explizit dafür Sorge zu tragen, dass diese neuen Unterkünfte von der Bevölkerung nicht als „Asylmissbrauchszentren“ wahrgenommen werden. Bund, Länder, Medien und Zivilgesellschaft sind gefordert, entsprechend aufzuklären und Stigmatisierungen entgegenzuwirken. Darüber hinaus müssen die tatsächlichen Rahmenbedingungen im Umkreis besonderer Erstaufnahmeeinrichtungen geeignet sein, die Wahrnehmung sozialer Rechte für alle Asylsuchenden, einschließlich besonders schutzbedürftiger Personen, wie auch die Erreichbarkeit von kundigem Rechtsbeistand sicherzustellen.[1356] Insbesondere Letzteres, also die Erreichbarkeit asylrechtskundiger Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte und sonstiger unabhängiger und unentgeltlicher Verfahrensberatung, ist bezogen auf die mittlerweile in Betrieb genommenen Standorte in Frage gestellt worden.[1357] Die Tatsache, dass die wichtigsten Anwendungsfälle für das beschleunigte Verfahren, sichere Herkunftsstaaten und Folgeanträge, gleichzeitig Konstellationen sind, die verkürzte Klagefristen von ebenfalls nur einer Woche nach sich ziehen, wie auch der Umstand, dass die Betroffenen während ihres Aufenthalts in der Besonderen Erstaufnahmeeinrichtung lediglich Sachleistungen und keine Geldmittel erhalten sollen, machen die Notwendigkeit geeigneter Strukturen im

[1355] Vgl. § 5 Abs. 5 AsylG.

[1356] Vgl. u.a. UNHCR: Anmerkungen zum Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, BT-Ausschussdrucksache 18(4)511 C, S. 2; Thym, Daniel: Die Auswirkungen des Asylpakets II. In: NVwZ 2016, S. 410.

[1357] Vgl. Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, BT-Ausschussdrucksache 18(4)489, S. 9, für die Orte Manching und Bamberg.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

direkten Umfeld noch dringlicher. Da das beschleunigte Verfahren „in Anlehnung an das Flughafenverfahren“[1358] ausgestaltet werden sollte, wurde vielfach gefordert, die vom Bundesverfassungsgericht[1359] für dieses Verfahren entwickelten Standards auf die beschleunigten Verfahren zu übertragen und die Organisation vergleichbarer asylrechtskundiger Beratung zu gewährleisten.[1360]

4.4.4 Notwendigkeit früher Asylverfahrensberatung

Über den Sonderfall der beschleunigten Asylverfahren hinaus wurde in jüngerer Vergangenheit auch angesichts der zahlreichen und komplexen Änderungen des Asylverfahrensrechts verstärkt über die Notwendigkeit verfahrensrechtlicher Beratung für alle Schutzsuchenden nicht nur im Rechtsbehelfsverfahren, sondern möglichst zu Beginn des Asylverfahrens diskutiert. UNHCR, Wohlfahrtsverbände und Kirchen haben sich wiederholt für das Konzept früher, qualifizierter und möglichst unabhängiger Rechtsberatung ausgesprochen.[1361] Zudem wurde insbesondere durch die Wissenschaft auf die guten Erfahrungen anderer Staaten, wie z.B. der Schweiz oder der Niederlande, verwiesen, die zum Teil unmittelbar nach Antragstellung kostenlosen Rechtsrat anbieten.[1362] Auch der Vorschlag der EU-Kommission für eine Asylverfahrensverordnung sieht daher eine unentgeltliche und individuell in Anspruch zu nehmende rechtliche Beratung und Unterstützung durch staatlich anerkannte Rechtsberaterinnen und Rechtsberater oder Nichtregierungsorganisationen zu Beginn des Verfahrens vor, u.a. um die Anhörung gemeinsam vorzubereiten und die betroffene Person bei Bedarf dorthin zu begleiten.[1363] Der Anspruch soll damit im Umfang noch weiter gehend gestaltet sein als

---

[1358] Gesetzesbegründung des Entwurfs der Bundesregierung für ein Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Asylpaket II), BT-Drs. 18/7538, S. 2.

[1359] BVerfG, Entscheidung vom 14.05.1996 (2 BvR 1516/93).

[1360] Vgl. z.B. Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, BT-Ausschussdrucksache 18(4)489, S. 5 ff.; Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband – zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, S. 3, 4.

[1361] Vgl. u.a. UNHCR: Anmerkungen zum Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, BT-Ausschussdrucksache 18(4)511 C, S. 2; Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband – zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, S. 3, 4.

[1362] Vgl. Gutachten des Mediendienstes Integration: Thränhardt, Dietrich: Warum das deutsche Asylsystem zu einem Bearbeitungsstau führt, Juli 2015, S. 9; Thym, Daniel: Die Auswirkungen des Asylpakets II. In: NVwZ 2016, S. 409, bezogen auf die 48-h-Testverfahren in der Schweiz.

[1363] Vgl. Art. 15, 17 Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

die geltende EU-Asylverfahrensrichtlinie.[1364]

Auch die Beauftragte hält die allgemeine verwaltungsrechtliche Vorgabe, wonach jede Behörde, also auch das BAMF, in einem Verwaltungsverfahren zur Erteilung von erforderlichen Auskünften verpflichtet ist,[1365] im Asylverfahren für nicht ausreichend. Dies gilt gerade auch angesichts der zahlreichen Berichte aus der Praxis über die schwierige Erreichbarkeit des BAMF. Die Einführung einer frühen unentgeltlichen Beratung könnte dagegen zu einer zügigen und fairen Verfahrensdurchführung beitragen und insbesondere bei Sicherstellung einer gewissen Unabhängigkeit zudem die Akzeptanz der Asylsuchenden gegenüber bürokratischen Hürden, Mitwirkungspflichten, sowie dem Ergebnis des Verfahrens erheblich steigern. Zugleich könnte ein frühes Beratungsgespräch die Gelegenheit bieten, die Prognose einer „guten Bleibeperspektive“ als Grundlage für den Zugang zu gewissen Teilhaberechten und Integrationsmaßnahmen individueller auszugestalten und von der derzeit gebräuchlichen Definition, die – unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten fragwürdig – ausschließlich an die Schutzquote des Herkunftsstaats anknüpft, zu lösen.[1366] Darüber hinaus geht die Beauftragte davon aus, dass viele Asylsuchende, die möglicherweise von falschen Vorstellungen gelenkt nach Deutschland eingereist sind, infolge einer frühzeitigen und realistischen Beratung in einem vertrauensvollen Vieraugengespräch von einer Asylantragstellung Abstand nähmen und die freiwillige Rückkehr anträten.

4.5 Sichere Herkunftsstaaten nach § 29a Asylgesetz

Der in den Jahren 2014 und 2015 ausgesprochen hohe Anteil von Schutzsuchenden, die aus den sog. Westbalkanstaaten stammen, hat im Berichtszeitraum zu einer weiteren Verlängerung der Liste sicherer Herkunftsstaaten nach § 29a AsylG um die Länder Mazedonien, Kosovo und Albanien und zu weiteren Diskussionen über das asylrechtliche Instrument der sicheren Herkunftsstaaten geführt.[1367]

Dies war aus Sicht der Beauftragten verfassungsrechtlich vertretbar, weil die Rechtslage, die Rechtsanwendung und die allgemeine Situation in diesen Staaten der Anwendung der Regelung zu sicheren Herkunftsstaaten nicht entgegenstanden. Auch die Schutzquoten

---

establishing a common procedure for international protection and repealing Directive 2013/32/EU vom 13.07.2016, COM (2016) 467 final.

[1364] Vgl. Art. 19 Richtlinie 2013/32/EU.

[1365] Vgl. § 25 VwVfG.

[1366] Vgl. hierzu die Ausführungen in diesem Bericht Kapitel III 3.7.2.2.

[1367] Darüber hinaus begannen auf der Ebene der Europäischen Union erneut Erörterungen um die Notwendigkeit einer auf das Unionsrecht gestützten gemeinsamen Liste sicherer Herkunftsstaaten vgl. hierzu in diesem Bericht Kapitel III 4.8.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

bei den Asylverfahren von Asylsuchenden aus diesen Ländern waren bereits vor den gesetzlichen Änderungen sehr niedrig. Nur in wenigen Fällen wurden die Entscheidungen des Bundesamts von den Verwaltungsgerichten korrigiert.

Einige oder sogar alle Westbalkanstaaten waren auch von anderen Mitgliedstaaten als sichere Herkunftsstaaten eingestuft worden (Österreich, Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Frankreich, Luxemburg, Malta, Slowakische Republik und Vereinigtes Königreich).

Nach der deutschen Regelung zu sicheren Herkunftsstaaten müssen Asylsuchende aus diesen Ländern die Regelvermutung erschüttern, sie seien nicht verfolgt. Weiterhin bestehen alle Aufklärungs- bzw. Amtsermittlungspflichten für das Bundesamt und die Gerichtsbarkeit. Verfahrensökonomische Straffungen und dadurch entstehende Entlastungen des Bundesamts, etwa beim Verfassen von Bescheiden, fallen deshalb aus Sicht der Beauftragten als Argument für die Erweiterung der Liste der sicheren Herkunftsstaaten nur in sehr überschaubarem Maße ins Gewicht.

In der politischen und medialen Debatte wurde daher auch kaum bestritten, dass die angestrebten gesetzliche Änderungen im Wesentlichen ein flüchtlingspolitisches Signal in die Westbalkanstaaten aussenden sollten, nämlich dass sich ein Asylantrag in Deutschland nicht lohne. Tatsächlich gingen die Asylantragszahlen aus den genannten Westbalkanstaaten in Deutschland gegen Ende des Berichtszeitraums sowohl absolut als auch anteilsmäßig deutlich zurück. So sind die absoluten Asylantragszahlen zwischen Januar und Mai für die Jahre 2015 und 2016 für Albanien von 16.250 auf 6.345 und für Serbien von 13.502 auf 4.010 gefallen.

In der Praxis wirksamer als die die Aufnahme auf die Liste der sicheren Herkunftsstaaten waren dabei aus Sicht der Beauftragten jedoch die Aufklärungsbemühungen einiger Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, in den genannten Ländern. Über Kampagnen, Informationsblätter und Interviews wurde in den unterschiedlichen Medien und sozialen Netzwerken versucht deutlich zu machen, dass eine Asylantragstellung in Deutschland bzw. in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union regelmäßig aussichtslos sei und ggf. auch aufenthaltsgesetzliche Wiedereinreisesperren nach sich ziehen könne.

Schließlich konnte auch eine auf diese Herkunftsstaaten bezogene Priorisierung in der Entscheidungspraxis des Bundesamts, die mit ausreichender Personalausstattung einherging, dazu beitragen, die durchschnittliche Asylverfahrensdauer bei Asylsuchenden aus diesen Herkunftsstaaten zu verkürzen. Die Diskussion über mögliche Anreize durch Sozialhilfebezug konnte so entschärft bzw. beendet werden.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bedenken[1368] wurden insbesondere hinsichtlich der tatsächlichen Folgen der Rechtsänderung für Angehörige der Minderheit der Roma geäußert, die teilweise Diskriminierungen beklagen, die kumuliert durchaus auch die Schwelle zu einer Verfolgung im Sinne der Qualifikationsrichtlinie überschreiten und damit einen Anspruch auf internationalen Schutz begründen können.[1369] Darüber hinaus wurde teilweise beklagt, dass die Einstufung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat Auswirkungen auf individuelle Verfahren beim Bundesamt, insbesondere hinsichtlich der Qualität von Anhörung und Bescheiden, haben kann. Zudem berichten Kirchen, Verbände und Ehrenamtliche von erheblichen Spannungen, die sich infolge der Rechtsänderung im realen Zusammenleben der Asylsuchenden und dem Verhältnis zueinander ergeben haben.

Mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten[1370] brachen die flüchtlingspolitischen Debatten erneut auf. Da Änderungen in der Liste der sicheren Herkunftsstaaten nur durch ein zustimmungspflichtiges Gesetz erfolgen können, wurde die Auseinandersetzung erneut auch in den Bundesrat getragen, wo bis Mitte September 2016 kein Beschluss gefasst wurde.[1371]

4.6 Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Sommer 2012 zur Verfassungswidrigkeit der Höhe der Grundleistungen wurden die notwendigen gesetzlichen Änderungen erst in der 18. Legislaturperiode auf den Weg gebracht.[1372] Darüber hinaus angesichts des hohe Zugangs Schutzsuchender nach Deutschland zahlreiche Änderungen am Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) vorgenommen.

[1368] Vgl. Pro Asyl, abrufbar unter: https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/05/Pro_Asyl_Gutachten_zum_Vorhaben_der_Einstufung_von_Serbien__Mazedonien_und_Bosnien_und_Herzegowina_als__sichere_Herkunftsstaaten_.pdf und https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2016/02/160216_PRO_ASYL_Stellungnahme_GE_Sichere_Herkunftsstaaten_Algerien_Marokko_Tunesien.pdf#_blank.

[1369] Vgl. Art. 9 Abs. 1b) Richtlinie 2011/95/EU.

[1370] Vgl. BT-Drs. 18/8039 vom 06.04.2016, insbesondere zu den menschenrechtlichen Argumenten gegen eine Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten z.B. Deutscher Anwaltsverein, Ausschuss Ausländer- und Asylrecht, Stellungnahme 29/2016, Juni 2016.

[1371] Vgl. zuvor die Stellungnahme des Bundesrats, BR-Drs. 68/16 (Beschluss) vom 18.03.2016.

[1372] Vgl. zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und den aus Sicht der Beauftragten notwendigen Änderungen auch mit Blick auf das Unionsrecht den 10. Lagebericht, Kapitel XII 3, S. 273–277.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

4.6.1 Änderungen im Jahr 2014

Mit dem Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes sowie mit dem Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern waren Ende des Jahres 2014 zahlreiche seit Jahren diskutierte Fragen entschieden worden.

Wichtigster Punkt war dabei die vom Bundesverfassungsgericht angeordnete gesetzliche Anpassung bzw. Erhöhung der Grundleistungen (Bargeldbedarf und notwendiger Bedarf). Die Anpassung der Beträge nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wurde gesetzlich an die Entwicklungen im SGB XII gekoppelt.

Auch die bis dato geltende räumliche Beschränkung wurde vom Bezirk der Ausländerbehörde regelmäßig nach drei Monaten auf das Land erstreckt. Darüber hinaus fand eine Regelung zur Erstattung von Aufwendungen anderer Eingang in das Asylbewerberleistungsgesetz.

Ein wichtige systematische Änderung ist darin zu sehen, dass die Gruppe von Drittstaatsangehörigen, die sozialhilferechtlich hilfebedürftig sind, eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis besitzen und dennoch nur Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, verkleinert wurde.

Zum einen fallen Opfer von Menschenhandel mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG und illegal Beschäftigte mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4b AufenthG, die Opfer einer Straftat nach dem Schwarzarbeiterbekämpfungsgesetz geworden sind und für eine Aussage im Strafverfahren benötigt werden, nun nicht mehr unter das Asylbewerberleistungsgesetz. Sie erhalten nach der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis Leistungen nach den Regelsystemen des SGB II bzw. SGB XII, sofern die weiteren Leistungsvoraussetzungen (insbesondere Bedürftigkeit) vorliegen. Zum anderen wurde ermöglicht, dass Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG aus dem Kreis der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz „herauswachsen“, wenn seit der Entscheidung über die Erteilung der Duldung 18 Monate vergangen sind.

Letztere Lösung, die aus dem dauerhaften Bezug von Leistungen nach dem AsylbLG herausführt, sollte aus der Sicht der Beauftragten künftig grundsätzlich auch für die anderen in § 1 Absatz 1 Nr. 3 AsylbLG genannten humanitären Aufenthaltserlaubnisse sowie für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive beschritten werden. So könnte den verfassungsrechtlichen Vorgaben besser genügt werden und mögliche Integrationsfortschritte würden erleichtert.

Schließlich wurde geregelt, dass der „notwendige Bedarf“ (an Ernährung, Kleidung,

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Gesundheitspflege etc.) außerhalb von Aufnahmeeinrichtungenvorrangig durch Geld- statt durch Sachleistungen gedeckt werden soll, was zu diesem Zeitpunkt der Praxis in vielen Ländern entsprach. Gleichzeitig sollte dies die Selbstbestimmung der Asylbewerberinnen und -bewerber stärken. Der notwendige Bedarf für Unterkunft, Heizung und Hausrat wird außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen – abhängig von den Umständen vor Ort – als Geld- oder Sachleistung gewährt.

4.6.2 Änderungen im Jahr 2015 und 2016

Vor dem Hintergrund des hohen Zugangs von Asylsuchenden im Berichtszeitraum wurden zahlreiche weitere gesetzliche Änderungen insbesondere im Rahmen der sog. Asylpakete I und II in sehr kurzer Zeit im Asylbewerberleistungsgesetz verankert. Viele dieser Änderungen verfolgen das Ziel, Fehlanreize zu vermeiden und Missbrauch beim Bezug von Sozialleistungen mit Leistungseinschränkungen entgegenzuwirken. Damit werden aber auch einige der im Vorjahr erreichten Neuerungen in ihrer Wirkung beschränkt.

Vor dem Hintergrund der großen (und teilweise auch verständlichen) administrativen Probleme bei der Aufnahme der Asylsuchenden und der formellen Asylantragstellung im Jahr 2015 sowie der Probleme des Dublin-Systems kamen insbesondere aus den Ländern Bitten, die Leistungsgewährung in bestimmten Fallkonstellationen beschränken zu können. Die Beauftragte bedauert, dass viele dieser einschränkenden Regelungen nicht in ihrer Wirkung befristet wurden, obwohl sie eindeutig dem außergewöhnlich hohen Zugang von Asylsuchenden im Jahr 2015 geschuldet sind.

Es wird auch ohne eine gesetzlich vorgesehene Befristung darauf ankommen, die Tauglichkeit der getroffenen Regelungen zu analysieren und zu bewerten, da es immer um Fragen der Gewährleistung des Existenzminimums der Betroffenen und ihrer Familien geht.

4.6.2.1 Verstärkter Einsatz von Sachleistungen

Der notwendige persönliche Bedarf soll in Aufnahmeeinrichtungen als Sachleistung gewährt werden, wenn dies mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich ist. Für die Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen wurde eine „Kann-Regelung“

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Gesetz.[1373] In Gemeinschaftsunterkünften „kann“ der notwendige persönliche Bedarf „soweit wie möglich“ auch durch Sachleistungen gedeckt werden. Der Vorrang der Geldleistungen zur Deckung des notwendigen Bedarfs außerhalb der Aufnahmeeinrichtung war nur ein knappes halbes Jahr zuvor eingeführt worden. Es ist bereits absehbar, dass die beschlossene Neuregelung – soweit von ihr Gebrauch gemacht werden sollte – vor Ort erheblichen Personal- und Verwaltungsaufwand nach sich zieht.

4.6.2.2 Kürzung der Regelsätze

Mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Sommer 2012 verfassungsrechtlich nicht unbedenklich ist die mit dem Asylpaket II vorgenommene Kürzung der Regelsätze um 10 €/Monat bei erwachsenen Bezieherinnen und Beziehern von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die Absenkung durch Nichtberücksichtigung von einzelnen Verbrauchsausgaben, darunter auch Sprachkurse, wurde in der Gesetzesbegründung als „in angemessenem Umfang“ gerechtfertigt und damit begründet, dass bei den Beziehern von Grundleistungen während der ersten 15 Monate angesichts ihres ungesicherten Aufenthalts nicht von einer umfassenden Bedarfslage ausgegangen werden könne, die auch das Ansparen zur Deckung unregelmäßig auftretender Bedarfe mit umfasst. Dem sollte durch eine normative Neubewertung der notwendigen persönlichen Bedarfe dieser Leistungsberechtigten Rechnung getragen werden.[1374]

4.6.2.3 Das Prinzip „Fördern und Fordern“

Schließlich wurden mit dem Integrationsgesetz – zeitlich befristet – auch Regelungen in das Asylbewerberleistungsgesetz eingeführt, die den Unterschied zwischen den

---

[1373] Das tatsächliche Problem, das u.a. mit diesen Regelungen bekämpft werden sollte, bestand darin, dass die Länder zu dieser Zeit keine ausreichende Zahl von Plätzen in Aufnahmeeinrichtungen zur Verfügung stellen konnten. Dies führte dazu, dass auch Asylsuchende aus den Westbalkanstaaten bzw. den sicheren Herkunftsstaaten relativ zügig auf die Kommunen in den Ländern verteilt wurden und damit Anspruch auf die Gewährung von Geldleistungen erhielten. Der Ausbau der Kapazitäten in den Aufnahmeeinrichtungen der Länder hätte als politische Antwort aus Sicht der Beauftragten eigentlich ausgereicht.

[1374] Vgl. auch die aktuellen Entwicklungen beim Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom Oktober 2016, vgl. BT-Drs. 18/9985 vom 17.10.2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Regelsystemen des SGB II und SGB XII einerseits und dem Asylbewerberleistungsgesetz andererseits einebnen. So war z.B. das Prinzip des Förderns und Forderns, das bisher nur das SGB II prägte, dem Asylbewerberleistungsgesetz fremd, weil letzteres grundsätzlich nach wie vor von einem eher kurzen Aufenthalt im Bundesgebiet ausgeht.

Die mit dem Integrationsgesetz eingefügten §§ 5a und 5b[1375] AsylbLG regeln für bestimmte Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sanktionsbewehrte Mitwirkungspflichten bei zugewiesenen Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM) und bei Integrationskursen nach § 43 AufenthG. Bei den FIM handelt es sich um zusätzliche Arbeitsgelegenheiten, die aus Bundesmitteln geschaffen und in einem Arbeitsmarktprogramm des Bundes umgesetzt werden. Zur Teilnahme an Integrationskursen können nur bestimmte Leistungsbezieher, insbesondere Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive, verpflichtet werden. Die Verpflichtung zur Kursteilnahme durch den Leistungsträger begründet zugleich die Berechtigung zur Teilnahme im Rahmen verfügbarer Kursplätze. Eine pflichtwidrige Ablehnung bzw. der Abbruch einer FIM bzw. der Kursteilnahme hat jeweils eine Kürzung auf das Leistungsniveau nach § 1 a Absatz 2 AsylbLG (Unterkunft, Nahrung, Gesundheits- und Körperpflege, gesundheitliche Basisversorgung nach § 4 AsylbLG) zur Folge. Wird ein für den Leistungsberechtigten zumutbares Angebot der Teilnahme an einer FIM bzw. an einem Integrationskurs pflichtwidrig nicht angenommen, ohne dass hierfür ein wichtiger Grund vorliegt, drohen leistungsrechtliche Sanktionen.

4.6.2.4 Neue Möglichkeiten der Leistungskürzung

In den Jahren 2015 und 2016 wurde eine Vielzahl an Rechtsgrundlagen für weitere Leistungsbeschränkungen in den §§ 1a, 5 und 11 AsylbLG eingeführt, die jeweils unterschiedliche Gruppen von Leistungsberechtigten, z.B. nur Asylsuchende und/oder nur Geduldete bzw. vollziehbar Ausreisepflichtige (ohne Duldung) treffen können. Oftmals ist nur noch die Gewährung von Leistungen als Sachleistung zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege vorgesehen. Die Härte dieser Sanktionen wirft mit Blick auf die betroffenen Gruppen verfassungsrechtliche Fragen auf. Es erscheint etwa erklärungsbedürftig, wenn Personen, die aus Sicht der Behörden ihren Mitwirkungspflichten im Asylverfahren nicht ausreichend nachgekommen sind (z.B. also noch Urkunden nachreichen müssen), die gleichen Leistungseinschränkungen hinnehmen müssen wie Personen, denen eine Ausreise

[1375] Diese Regelung tritt erst zum 01.01.2017 in Kraft.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

möglich ist und für die der Ausreisetermin bereits feststeht.

Insbesondere hinsichtlich der Gruppe der Asylsuchenden sind neben den verfassungsrechtlichen Grenzen immer auch die unionsrechtlichen Grenzen der Aufnahmerichtlinie 2003/9/EG bzw. nunmehr 2013/33/EU zu beachten. Sie erlauben Leistungseinschränkungen nur in bestimmten Fällen und sehen zudem vor, dass den besonderen Schutzbedürfnissen vulnerabler Personen, etwa alter Menschen oder Gewaltopfern, Rechnung getragen wird.[1376]

Folgend der Versuch eines Kurzüberblicks über die neuen Regelungen und die von ihnen ggf. betroffenen Gruppen der Leistungsberechtigten.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

[1376] Vgl. Art. 20 und 21-25 Richtlinie 2013/33/EU. Außerdem hat der Europäische Gerichtshof festgestellt, dass jeder Mitgliedstaat Asylsuchenden auch im Rahmen des Dublin-Systems bis zur Ausreise durch Überstellung zumindest die Leistungen nach dieser Aufnahmerichtlinie gewähren muss. Aus diesem Grunde unterliegen Personen nicht alleine deswegen einer Leistungskürzung, weil sie sich in einem Dublin-Verfahren befinden.

Tabelle 28: Kurzüberblick über Einschränkungsmöglichkeiten bei den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nach Leistungsberechtigten (Stand Juli 2016)[1377]

	Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive	Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten nach § 29a AsylG	Übrige Asylsuchende	Geduldete	Ausreisepflichtige ohne Duldung	Personen mit einer humanitären Aufenthalts-erlaubnis
§ 1a Abs. 1, wenn die Einreise erfolgt ist, um Leistungen zu beziehen				X Leistungen soweit diese unabweisbar geboten sind	X Leistungen soweit diese unabweisbar geboten sind	
§ 1a Abs. 2, wenn Ausreisetermin und -möglichkeit feststehen					X nur noch Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheitspflege)* ab dem auf den Abschiebungstermin folgenden Tag	
§ 1a Abs. 3, wenn aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus von ihnen selbst zu vertretenen Gründen nicht vollzogen werden können				X nur noch Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheitspflege)* ab dem auf die Vollziehbarkeit der Abschiebungsan-drohung oder -anordnung folgenden Tag	X nur noch Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheitspflege)* ab dem auf die Vollziehbarkeit der Abschiebungsandrohung oder -anordnung folgenden Tag	

[1377] Die jeweiligen Regelungen zur teilweise möglichen Erstreckung der Leistungseinschränkungen auf Familienangehörige sind aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht in die Tabelle aufgenommen. Rechtliche Differenzierungen, die verdeutlichen würden, dass nach dem deutsche Aufenthaltsgesetz vollziehbar Ausreisepflichtige, die gemäß der Dublin-III-Verordnung überstellt werden sollen, zugleich auch Asylsuchende nach der EU-Aufnahmerichtlinie sein können, werden in der Tabelle aus Gründe der Übersichtlichkeit nicht abgebildet.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

§ 1a Abs. 4, von einer Relocation-Entscheidung abweichende Weiterwanderung	X nur noch Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheitspflege)* ab Feststellung der Zuständigkeit	X nur noch Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheitspflege)* ab Feststellung der Zuständigkeit	X nur noch Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheitspflege)* ab Feststellung der Zuständigkeit		X nur noch Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheitspflege)* ab Feststellung der Zuständigkeit	
§ 1a Abs. 5 Nr. 1-4, bei Verstoß gegen asylgesetzliche Mitwirkungspflichten	X nur noch Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheits-pflege)*	X nur noch Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheits-pflege)*	X nur noch Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheits-pflege)*			
§ 5a Abs. 3, bei Verstoß gegen die Teilnahmeverpflichtung an Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM)	X wenn Teilnahme unentschuldigt nicht erfolgt, nur noch Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheits-pflege)*	kein Zugang zu FIM	X wenn Teilnahme unentschuldigt nicht erfolgt, nur noch Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheits-pflege)*	kein Zugang zu FIM	kein Zugang zu FIM	X wenn Teilnahme unentschuldigt nicht erfolgt, nur noch Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheits-pflege)*
§ 5b Abs. 2, Sonstige Maßnahmen Integrationskurs	X wenn Teilnahme unentschuldigt nicht erfolgt, nur noch Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheits-pflege)*	kein Zugang zum Integrationskurs	kein Zugang zum Integrationskurs	X** wenn Teilnahme unentschuldigt nicht erfolgt, nur noch Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheitspflege)*	kein Zugang zum Integrationskurs	X*** wenn Teilnahme unentschuldigt nicht erfolgt, nur noch Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheits-pflege)*

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

§ 11 Abs. 2 Satz 1, Aufenthalt im Bundesgebiet entgegen einer asyl- oder aufenthaltsrechtlichen räumlichen Beschränkung	X nur Reisbeihilfe im Umfang des unabweisbaren Bedarfs für die Reise zum zugewiesenen Aufenthaltsort	X nur Reisbeihilfe im Umfang des unabweisbaren Bedarfs für die Reise zum zugewiesenen Aufenthaltsort	X nur Reisbeihilfe im Umfang des unabweisbaren Bedarfs für die Reise zum zugewiesenen Aufenthaltsort	X nur Reisbeihilfe im Umfang des unabweisbaren Bedarfs für die Reise zum zugewiesenen Aufenthaltsort	X nur Reisbeihilfe im Umfang des unabweisbaren Bedarfs für die Reise zum zugewiesenen Aufenthaltsort	X nur Reisbeihilfe im Umfang des unabweisbaren Bedarfs für die Reise zum zugewiesenen Aufenthaltsort
§ 11 Abs. 2a Satz 1 , bis zur Ausstellung des Ankunftsnachweiseses	X bis zur Ausstellung des Ankunftsnachweises nur Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheitspflege)*, es sei denn, der Betreffende hat die noch nicht erfolgte Ausstellung nicht zu vertreten u.ä.	X bis zur Ausstellung des Ankunftsnachweises nur Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheitspflege)*, es sei denn, der Betreffende hat die noch nicht erfolgte Ausstellung nicht zu vertreten u.ä.	X bis zur Ausstellung des Ankunftsnachweises nur Sachleistungen (Ernährung, Unterkunft, Körper- und Gesundheitspflege)*, es sei denn, der Betreffende hat die noch nicht erfolgte Ausstellung nicht zu vertreten u.ä.			
§ 11 Abs. 2a Satz 5 Nr. 1 und 2	X gilt auch für Folgeanträge	X gilt auch für Folgeanträge	X gilt auch für Folgeanträge		X bei Einreise aus einem sicheren Drittstaat nach § 26a AsylG bis zur Ausstellung des Ankunftsnachweises entsprechend Abs. 2, es sei denn, der Betreffende hat die noch nicht erfolgte Ausstellung nicht zu vertreten u.ä.	

* Im Einzelfall andere Leistungen, wenn besondere Umstände vorliegen.
** Betrifft nicht alle Geduldete, sondern nur solche mit einer Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG.
*** Betrifft nur Personen mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Aus dem Kurzüberblick wird aus Sicht der Beauftragten deutlich, vor welche großen Herausforderungen die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes die Sozialbehörden in den Kommunen stellt. Sie müssen das Vorliegen der Voraussetzungen für Leistungsbeschränkungen in eigener Verantwortung prüfen und dabei auf aktuelle und belastbare Informationen sowohl des Bundesamts als auch der Ausländerbehörden zurückgreifen können. Da zahlreiche, eigentlich sehr unterschiedlich zu bewertende Fallkonstellationen tiefe Leistungseinschränkungen entsprechend § 1a Abs. 2 AsylbLG ermöglichen, wird es vor Ort vermehrt zu zugespitzten Situationen und einer erheblichen Belastung der Gerichte kommen.

4.7 Aufenthaltsrechtliche Verfestigung in die Niederlassungserlaubnis und Entzug bzw. Ausschluss vom Flüchtlingsstatus

Die aufenthaltsrechtliche Verfestigung wird in ihrer integrationspolitischen Bedeutung gerade in humanitären Fällen oft verkannt. Ein weitgehend unabhängig von der Ausländerbehörde geführtes Leben setzt oft erst mit der Erteilung des unbefristeten Aufenthaltstitels ein. Viele derjenigen, die als Asylsuchende nach Deutschland gekommen sind, erhalten erst mit der Erteilung der Niederlassungserlaubnis oder der Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU subjektiv Sicherheit.

4.7.1 Verkürzung der Verfestigungsfristen von sieben auf fünf Jahre und Anwendung der Härtefallregelungen

Im Rahmen des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, dem sog. Bleiberechtspaket, wurde 2015 die Aufenthaltsfrist für die Verfestigung von bestimmten humanitären Aufenthaltserlaubnissen in § 26 Abs. 4 Satz 1 AufenthG von sieben Jahren gestrichen. Damit gilt die allgemeine Frist von fünf Jahren. Die Beauftragte begrüßt diesen überfälligen Schritt der Angleichung an die Fristen in den §§ 9 und 9a, 35 AufenthG.

In der Praxis ist es vielen Erwachsenen allerdings kaum möglich, nach den bisher oft langen Asylverfahrenszeiten und den damit verbundenen zahlreichen rechtlichen Beschränkungen, mit Ablauf der gesetzlichen Frist die notwendigen Nachweise zur Lebensunterhaltssicherung und zu den geleisteten Pflichtbeiträgen oder freiwilligen Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung zu erlangen. Insoweit wird die erfolgte Verbesserung vor allem dann zu einer Verkürzung der Zeit bis zur Erteilung der Niederlassungserlaubnis führen, wenn sie bereits während des Asylverfahrens von den verbesserten Möglichkeiten des Arbeitsmarktzugangs, der Ausbildungsförderung und des Erwerbs deutscher Sprachkenntnisse profitieren konnten.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Jenseits der dargestellten Rechtsänderungen wurde im Berichtszeitraum auch vereinzelt deutlich, dass gerade in Fällen des befristeten humanitären Aufenthalts die entsprechend anzuwendenden Härtefallregelungen des § 9 Abs. 2 Satz 3 bis 6 AufenthG für bestimmte Konstellationen eng angewandt werden.

So hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof[1378] eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Augsburg korrigiert, der ein Fall zugrunde lag, bei dem die afghanische Klägerin die vorgesehenen Erteilungsvoraussetzungen hinsichtlich der Lebensunterhaltsicherung und des Nachweises der Kenntnisse der deutschen Sprache nicht erfüllte.

Die Ausländerbehörde hatte hinsichtlich des Nachweises der Lebensunterhaltssicherung argumentiert, dass die Klägerin erwerbsfähig sei, weil der Bezug von Sozialleistungen nach dem SGB II voraussetze, dass sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehe. Das Verwaltungsgericht lehnte den Antrag der Betroffenen auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe ab. Die Ausnahme- oder Härtefallregelung greife nicht. Aus dem Bescheid des Versorgungsamts ergebe sich nicht, dass die Klägerin dauerhaft erwerbsunfähig sei und somit ihren Lebensunterhalt nicht durch eigene Erwerbstätigkeit sichern könne. Der Lebensunterhalt sei derzeit nicht gesichert und es könne von dieser Erteilungsvoraussetzung derzeit wohl nicht abgesehen werden.

Nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs ließen die vorgelegten Unterlagen hingegen keine abschließende Aussage darüber zu, ob die Klägerin aufgrund ihrer Erkrankung dauerhaft nicht in der Lage sei, ihren Lebensunterhalt zu sichern. Es spreche jedoch einiges dafür, dass (Mit-)Ursache für den Arbeitsplatzverlust und den nachfolgenden Sozialleistungsbezug die Erkrankung der Klägerin sei. Auch ein nur noch eingeschränkt erwerbsfähiger Ausländer könne sich auf den Ausnahmetatbestand des § 9 Abs. 2 Satz 6 i.V.m. Satz 3 AufenthG berufen, wenn er wegen einer Krankheit oder Behinderung nicht mehr in der Lage ist, seinen Lebensunterhalt zu sichern.

Die Beauftragte geht davon aus, dass insbesondere auch für in höherem Alter eingereiste Menschen die auf die Einreise als Arbeitsmigrantinnen und -migranten zugeschnittenen Härtefallregelungen oftmals nicht richtig passen. Weiterhin erscheint ihr nicht ausgeschlossen, dass die Betroffenen nach der Ablehnung ihres Antrags auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis durch die Ausländerbehörde den Gang vor Gericht scheuen und sich stattdessen mit ihrer befristeten Aufenthaltserlaubnis abfinden.

[1378] Beschluss vom 18.06.2015, Az.: 10 C 15.675.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

4.7.2 Gesetzliche Änderungen bei aufenthaltsrechtlicher Verfestigung für Asylberechtigte und GFK-Flüchtlinge

Im Rahmen der Diskussionen über das Integrationsgesetz wurde von der Union eine völlige Gleichstellung von Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingen mit Arbeitsmigrantinnen und -migranten bei der Aufenthaltsverfestigung gefordert, weil die geltende Regelung ein „Integrationshindernis“ sei. Es sei nicht vermittelbar, anerkannten Flüchtlingen nach kurzer Zeit weiterhin „voraussetzungslos“ bzw. „zum Nulltarif“ eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen.[1379] So setzte die Erteilung der Niederlassungserlaubnis für GFK-Flüchtlinge bis zum Inkrafttreten des Integrationsgesetzes rechtlich den dreijährigen Besitz der entsprechenden Aufenthaltserlaubnis sowie den Fortbestand der Verfolgungsgründe voraus. Darüber hinaus wurde in der Diskussion die Notwendigkeit betont, neue Anreize zu setzen, damit auch Asylberechtigte und anerkannte GFK-Flüchtlinge weitere Integrationsanstrengungen unternähmen.[1380]

Trotz flächendeckender scharfer Kritik der Wohlfahrts- und Flüchtlingsverbände sowie der Kirchen[1381] verständigte sich die Koalition schließlich auf eine Änderung von § 26 Abs. 3 AufenthG.

Der Beauftragten ging es vor allem darum, eine Lösung zu finden, die der besonderen Situation anerkannter Flüchtlinge gerecht würde. Es sollte sichergestellt werden, dass nur faire bzw. erreichbare Ziele Eingang in das Gesetz finden. Insoweit lehnte die Beauftragte eine vollständige Verschiebung der humanitären Verfestigungsregelungen in den allgemeinen Teil des Aufenthaltsgesetzes strikt ab. Ferner sollte die rechtliche Wartefrist bis zur Erteilung der Niederlassungserlaubnis nicht erheblich verlängert werden. Schließlich wehrte sich die Beauftragte gegen überzogene gesetzliche Anforderungen an das nachzuweisende Niveau deutscher Sprachkenntnisse und an die Lebensunterhaltssicherung, um der besonderen Situation von Flüchtlingen gerecht zu werden.

Die nun gefundene Lösung macht die gesamte Verfestigungsregelung deutlich

---

[1379] Vgl. stellvertretend für viele die Äußerungen des damaligen Mitglieds des Deutschen Bundestags, Strobl, abrufbar unter: http://www.rp-online.de/politik/deutschland/cdu-vize-thomas-strobl-will-das-asylrecht-weiter-verschaerfen-aid-1.5751687.

[1380] Mitunter wurde auch diie weder flüchtlingsrechtlich noch politisch zu beanstandende Äußerung der Bundeskanzlerin Ende Januar 2016, Flüchtlingsschutz sei auch für syrische und irakische Flüchtlinge grundsätzlich nur vorübergehender Schutz, bis die Bedrohungen im Herkunftsland beseitigt seien, als zusätzliche Begründung dafür herangezogen, den Zugang anerkannter GFK-Flüchtlinge zur (unbefristeten) Niederlassungserlaubnis zu erschweren.

[1381] Vgl. nur z.B. die Stellungnahmen des Deutschen Caritasverbands vom 29.04.2016, S. 1, 11 und 12, und vom 10.06.2016, S. 2 und 3.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

komplizierter und sieht für Asylberechtigte, GFK-Flüchtlinge und Resettlement-Flüchtlinge nun – weiterhin im humanitären Teil des Aufenthaltsgesetzes – zwei Wege in die Niederlassungserlaubnis vor:

Unter Anrechnung der Asylverfahrenszeiten ist – erstens – die Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren Besitz der entsprechenden Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn

- die Verfolgungsgründe fortbestehen,
- die oder der Betreffende die deutsche Sprache beherrscht (Niveau C1 GER) und
- ihr oder sein Lebensunterhalt weit überwiegend gesichert ist.

Zweitens reichen für die Niederlassungserlaubnis – wieder unter Anrechnung der Asylverfahrenszeiten – nach fünf Jahren Besitz der entsprechenden Aufenthaltserlaubnis

- Kenntnisse der deutschen Sprache auf dem Niveau A2 GER und
- die überwiegende[1382] Sicherung des Lebensunterhalts aus.

Die Härtefallvorschriften aus § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 AufenthG sind auch für die Fünfjahresfälle des neuen § 26 Abs. 3 Satz 1 AufenthG anwendbar.

Die gesetzliche Neuregelung wahrt die wesentlichen Unterschiede zwischen der Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit einerseits und dem Aufenthalt aus humanitären Gründen andererseits. Die Beauftragte kann den gefundenen Kompromiss vor allem deshalb mittragen.

Die Beauftragte wird beobachten, wie sich der Erwerb hinreichender deutscher Sprachkenntnisse bei den von der Neuregelung erfassten Personen entwickelt.[1383]

[1382] Der Lebensunterhalt gilt als „überwiegend“ gesichert, wenn der Betreffende – ohne dafür bestimmte öffentliche Mittel (z.B. Leistungen nach dem SGB II, SGB XII oder Asylbewerberleistungsgesetz) in Anspruch nehmen zu müssen – mehr als 50 % der Mittel nachweist, die er benötigt, um seinen Bedarf zu decken. Bei der Prüfung des Einzelfalls sind die in Art. 6 GG vorgenommenen Wertungen wie auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu berücksichtigen. Aus Sicht der Beauftragten insoweit rechtlich unzutreffend sind die rechtlich unverbindlichen, aber oft von Behörden und Gerichten herangezogenen Allgemeinen Anwendungshinweise des Bundeministeriums des Innern (AAH) zu § 25b AufenthG aus dem Jahr 2016 (o.D.), Teil II E, S. 7: „Der Unterhalt ist gesichert, wenn dieser tatsächlich zum größten Teil aus Erwerbstätigkeit bestritten wird. Bei Bezug öffentlicher Mittel muss das Einkommen aus Erwerbstätigkeit insgesamt deutlich überwiegen.“ Der Verweis des Bundesministeriums auf die Regelungen zur Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach § 104a AufenthG in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift (AVV) zum AufenthG geht fehl, da es bei § 25b AufenthG um die Ersterteilung einer humanitären Aufenthaltserlaubnis geht.

[1383] Vgl. in diesem Bericht, Kapitel III 3.2.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Gerade in Fällen, in denen der Lebensunterhalt über sehr harte Arbeit und/oder lange Arbeitszeiten gesichert wird, bleibt mitunter wenig Zeit für den Besuch eines Integrationskurses.

Die Beauftragte begrüßt sehr, dass im parlamentarischen Verfahren zumindest ältere Personen von dem Erfordernis der überwiegenden Sicherung des Lebensunterhalts ausgenommen wurden.[1384] Hiermit hat eine gewisse Annäherung der Neuregelung an einen, auch bereits in der Bleiberechtsregelung nach § 25b Abs. 3 AufenthG aufgenommenen Rechtsgedanken stattgefunden.

Darüber hinaus wird zu erörtern sein, warum die im Anschluss an die nachgewiesenen Integrationsanstrengungen erteilte Niederlassungserlaubnis von Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingen weiterhin nach einer Ermessensentscheidung der Ausländerbehörden nach § 52 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG widerrufen werden können soll, wenn die Anerkennung als Asylberechtigter oder die Rechtsstellung als Flüchtling erlischt oder unwirksam wird. Die bisherige Systematik des Aufenthaltsgesetzes stützte die besondere Widerrufsmöglichkeit gerade der Niederlassungserlaubnis bei Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingen wesentlich darauf, dass die Anerkennung bzw. Schutzzuerkennung „im Grunde einzige Voraussetzung für die Erteilung des Titels“ war.[1385] Mit der erfolgten Änderung von § 26 Abs. 3 AufenthG greift dieses Argument nicht mehr. Insoweit sollte erwogen werden, die besondere Widerrufsmöglichkeit der Niederlassungserlaubnis von Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingen in § 52 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG zu streichen und die beiden Gruppen so zu stellen wie Resettlement-Flüchtlinge mit einer Niederlassungserlaubnis, für die eine solche Widerrufsmöglichkeit – systematisch überzeugend – nicht vorgesehen ist.

4.7.3 Gesetzliche Änderungen bei der Mitteilungsverpflichtung des BAMF über Widerruf und Rücknahmevoraussetzungen

Mit dem Bleiberechtspaket und dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurde bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Asylberechtigte und GFK-Flüchtlinge eine gewisse Entlastung zumindest bei der Prüfung über Widerruf und Rücknahmevoraussetzungen erreicht. Die Ausländerbehörde kann nunmehr eine Niederlassungserlaubnis erteilen, wenn einen Monat nach Ablauf der Drei- bzw. Fünfjahresfrist des § 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 bzw. Satz 3 Nr. 1 AufenthG keine Mitteilung

---

[1384] Vgl. BT-Ausschussdrucksache 18(11)696 vom 05.07.2016, Nr. 1b) bb).

[1385] Vgl. Bauer, Ina, in: Bergmann, Jan / Dienelt, Klaus (Hrsg.): Ausländerrecht Kommentar, 11. Auflage, § 52 Rn. 15, S. 952.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

des Bundesamtes vorliegt, dass die Voraussetzungen für Widerruf und Rücknahme im konkreten Einzelfall vorliegen.

Diese Änderung der Mitteilungspflicht in § 73 Abs. 2a AsylG dient der Rechtssicherheit und der Verfahrensbeschleunigung sowohl im BAMF als auch in den Ausländerbehörden. Letztere können nun eigenständig den Zeitpunkt bestimmen, ab wann davon auszugehen ist, dass eine entsprechende Mitteilung vom BAMF nicht mehr erfolgt. Das BAMF muss zugleich nun nicht mehr, wie vor Inkrafttreten des Bleiberechtspakets, in allen Fällen eine entsprechende Mitteilung vornehmen. Dieser Entlastungseffekt schwindet jedoch bei den Ausländerbehörden angesichts der zuvor beschriebenen Verschärfungen der Voraussetzungen für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis.

4.7.4 Ausschluss oder Verlust vom Flüchtlingsstatus

Nach den sexuellen Übergriffen gegenüber Frauen in der Silvesternacht 2015 wurden neben den straf- und ausweisungsrechtlichen Konsequenzen auch Änderungen beim Ausschluss vom Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) vorgenommen.[1386] Nach § 60 Abs. 8 Satz 3 AufenthG – eingefügt durch das Gesetz zur erleichterten Ausweisung und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11.03.2016 – kann künftig im Wege einer Ermessensausübung über eine Ausnahme vom Abschiebungsverbot nach der GFK entschieden werden, wenn der Ausländer eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die sexuelle Selbstbestimmung, das Eigentum oder wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist, sofern die Straftat mit Gewalt, unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder mit List begangen worden ist.

Die in Satz 3 aufgezählten Straftaten bzw. darauf bezogene Verurteilungen können durch Behördenentscheidung somit im Ergebnis den bisherigen zwingenden Ausschlussgründen aus Satz 1 und 2 gleichgestellt werden. Diese umfassen u.a. schwere Straftaten mit einer Verurteilung zu mindestens drei Jahren Freiheitsstrafe, Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Gemäß der Gesetzesbegründung solle es bei Anwendung von Satz 3 auch keine Rolle spielen, ob die Freiheits- oder Jugendstrafe zur Bewährung ausgesetzt worden ist. Dies erscheint aus

[1386] Vgl. zu den ausweisungsrechtlichen Konsequenzen in diesem Bericht, Kapitel III 3.5 sowie BT-Drs. 18/7537, S. 9.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Sicht der Beauftragten nicht überzeugend, weil damit aufenthaltsrechtlich eine Gefahr für die Allgemeinheit angenommen werden kann, obwohl der Strafrichter zuvor das Vorliegen für Gründe für die Aussetzung der Strafe auf Bewährung festgestellt hat, er also eine aktuelle Gefährdung für die Allgemeinheit im Strafverfahren gerade ausgeschlossen hat.

Die Beauftragte geht davon aus, dass bei der nun zusätzlich möglichen Ermessensentscheidung mit Augenmaß vorgegangen wird. Es sind durchaus Fälle vorstellbar, in denen der nun ggf. mögliche Ausschluss oder der Verlust vom Flüchtlingsstatus nach der GFK absehbar nicht zu einer Beendigung des Aufenthalts im Bundesgebiet führt. Der subsidiäre Schutz nach § 4 AsylG oder jedenfalls das absolute völkerrechtliche Abschiebungsverbot aus Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention wären in jedem Fall zu beachten.

Der Beauftragten ist bewusst, dass in weiten Teilen der Bevölkerung nicht akzeptiert wird, dass strafrechtlich in Erscheinung getretene Ausländerinnen und Ausländer weiterhin den Schutz Deutschlands vor Abschiebung in Anspruch nehmen können. Sie geht aber gleichwohl davon aus, dass es zu den menschenrechtlichen Errungenschaften gehört, es auch bei ausländischen Straftätern in bestimmten Fallkonstellationen allein bei der strafrechtlichen Sanktion zu belassen.

4.8 Sonstige relevante Rechtsentwicklungen

Neben den berichteten größeren Rechtsänderungen im Aufenthalts-, Asyl- und Asylbewerberleistungsgesetz wurden im Berichtszeitraum an vielen weiteren Stellen gesetzliche Änderungen vorgenommen, die Personen mit humanitären Aufenthaltstiteln betreffen. Drei dieser ebenfalls integrationspolitisch wichtigen Bereiche werden im Folgenden kurz dargestellt.

4.8.1 Wohnsitzregelung

In ihrem 8. und 10. Bericht[1387] hatte die Beauftragte vor dem Hintergrund der Rechtsprechung die automatische Verhängung unbefristeter Wohnsitzauflagen allein wegen Sozialhilfebezugs problematisiert. Betroffen hiervon waren Personen mit

[1387] Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel XII 2, S. 272–273, sowie 8. Lagebericht, Kapitel III 5.7, S. 333–334.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen, soweit es sich nicht um nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) anerkannte Flüchtlinge handelte. Das Bundesverwaltungsgericht hatte bereits im Jahr 2008 mit Blick auf die GFK entschieden,[1388] dass für diese Gruppe eine Wohnsitzauflage allein unter sehr engen – migrationspolitisch nachvollziehbar zu rechtfertigenden – Voraussetzungen zulässig sei. Von dieser Möglichkeit war danach nicht Gebrauch gemacht worden.

Die unionsrechtlich noch offene Frage, ob Wohnsitzauflagen allein mit dem Ziel einer Lastenteilung der Sozialkosten auch gegenüber subsidiär Geschützten nach der Richtlinie 2011/95/EU zulässig sind, hat der Europäische Gerichtshof im Berichtszeitraum verneint.[1389] Im Übrigen ist er weitgehend der Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts gefolgt. Soweit besondere Integrationsanforderungen erkennbar seien, die für internationale Schutzberechtigte im Vergleich zu anderen Drittstaatsangehörigen nachweisbar bestehen, können befristete Wohnsitzauflagen unionsrechtlich gerechtfertigt werden, wenn sie die Integration erleichtern sollen.

Unter dem Eindruck der sehr hohen Zugangszahlen von Asylsuchenden sowie der hohen Schutzquoten hat die Bundesregierung – insbesondere auf Druck einiger Länder sowie der kommunalen Spitzenverbände – im Entwurf des Integrationsgesetzes einen gesetzlichen Vorschlag vorgelegt.[1390] Ausgangspunkt der Forderung nach einer umfassenden gesetzlichen Regelung der Wohnsitzauflage bzw. einer Wohnsitzregelung, insbesondere für international Schutzberechtigte, war, neben den die Kosten der Unterkunft, die derzeit zu gut einem Drittel vom Bund und zu zwei Dritteln von den Ländern getragen werden,[1391] vor allem die Sorge hinsichtlich Segregationstendenzen in

---

[1388] 10. Lagebericht, a.a.O.

[1389] EuGH, Urteil vom 01.03.2016, Rs. C-443/14 und 444/14 (Alo und Osso).

[1390] Fundstelle in diesem Bericht Kapitel III 4.1

[1391] Vgl. § 46 Abs. 5 SGB II: „Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1. Diese Beteiligung beträgt in den Jahren 2011 bis 2013 im Land Baden-Württemberg 34,4 vom Hundert, im Land Rheinland-Pfalz 40,4 vom Hundert und in den übrigen Ländern 30,4 vom Hundert der Leistungen nach Satz 1. Im Jahr 2014 sowie ab dem Jahr 2018 beträgt diese Beteiligung im Land Baden-Württemberg 31,6 vom Hundert, im Land Rheinland-Pfalz 37,6 vom Hundert und in den übrigen Ländern 27,6 vom Hundert der Leistungen nach Satz 1. In den Jahren 2015 bis 2016 erhöht der Bund seine Beteiligung an den Leistungen nach Satz 1 um 3,7 Prozentpunkte auf 35,3 vom Hundert im Land Baden-Württemberg, auf 41,3 vom Hundert im Land Rheinland-Pfalz und auf 31,3 vom Hundert in den übrigen Ländern. Im Jahr 2017 erhöht der Bund seine Beteiligung an den Leistungen nach Satz 1 um 7,4 Prozentpunkte auf 39,0 vom Hundert im Land Baden-Württemberg, auf 45,0 vom Hundert im Land Rheinland-Pfalz und auf 35,0 vom Hundert in den übrigen Ländern.“

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ballungsräumen. Darüber hinaus wurde argumentiert, dass die Planungen für den Ausbau von Infrastrukturmaßnahmen in den Kommunen (Unterbringungsmöglichkeiten, Kindertageseinrichtungen und Schulen) erleichtert würden, wenn die Betreffenden sich für eine absehbar längere Zeit an einem bestimmten Ort aufhielten. Diese Ziele mussten mit den Rechten der international Schutzberechtigten zum Ausgleich gebracht werden.[1392]

Die neue Wohnsitzregelung in § 12a AufenthG – eingefügt durch das Integrationsgesetz vom 31.07.2016 – legt Folgendes fest:

1. Die neue Regelung ist doppelt befristet; d.h., sie tritt drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten automatisch wieder außer Kraft und bindet jeden Betroffenen jeweils höchstens drei Jahre nach der Schutzzuerkennung oder der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis an ein bestimmtes Bundesland.
2. Sie legt für jede oder jeden Betroffenen ein Bundesland fest, in dem sie oder er sich für diese Zeit aufhalten muss.
3. Der Anwendungsbereich erfasst nicht alle Drittstaatsangehörigen mit humanitären Aufenthaltserlaubnissen, sondern nur diejenigen, die erstmalig eine Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 22, 23 oder 25 Abs. 1 bis 3 AufenthG besitzen.
4. Eine über das zugewiesene Bundesland hinausgehende Festlegung des Wohnorts innerhalb des Landes ist von den Ausländerbehörden nicht zwingend zu verfügen. Die Wohnsitzauflage kann ggf. aber innerhalb von sechs Monaten nach der Schutzzuerkennung für Personen, die in Aufnahmeeinrichtungen oder anderen vorübergehenden Unterkünften wohnen, zur Versorgung mit angemessenem Wohnraum (§ 12a Abs. 2 AufenthG) oder mit dem Ziel verfügt werden,
    - die Versorgung mit angemessenem Wohnraum sicherzustellen,
    - den Erwerb hinreichender mündlicher Deutschkenntnisse auf dem Niveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) und
    - die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu erleichtern (§ 12a Abs. 3 AufenthG).
5. Die Wohnsitzzuweisung ist integrationspolitisch begründet, d.h., Sozialhilfebezug allein ist kein Rechtfertigungsgrund, um eine Wohnsitzauflage zu verfügen. Einer Wohnsitzauflage entgegen steht,
    - wenn – auch innerhalb einer Familie – die Aufnahme oder Ausübung einer

[1392] Auch der Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat sich mit einer Stellungnahme zu Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge als einem Baustein für gelingende Integration und eine Chance für ländliche Räume in die Diskussion eingebracht. Wenngleich die Verhältnismäßigkeit einer Wohnsitzauflage wegen des Eingriffs in das Freizügigkeitsrecht und dem möglichen Bruch erster, am Ort der Erstaufnahme entstandenen Integrationsbindungen eher kritisch bewertet wird, werden besonders die Chancen dieses integrationspolitischen Bausteins hervorgehoben, abrufbar unter: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/Stellungnahme-SRLE-Wohnsitzauflage.pdf;jsessionid=560544DE424C9A25F5C1C7F36DF1DC09.2_cid288?__blob=publicationFile.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit einem Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich nachgewiesen wird, mit der eine Einzelperson ein Einkommen in Höhe von 710 € erzielt und damit den durchschnittlichen Bedarf nach dem SGB II deckt, oder

- wenn die oder der Betreffende eine Berufsausbildung aufnimmt oder sie oder er in einem Studien- oder Ausbildungsverhältnis steht.

6. Die Wohnsitzzuweisung ist aus familiären Gründen aufzuheben oder aus Härtefallgründen abzuändern.

Die vorgesehene Wohnsitzregelung in § 12a AufenthG gibt den Behörden in den Ländern erheblichen Spielraum, in einem abgestuften System viele für eine erfolgreiche Integration maßgebliche Umstände zu berücksichtigen. Die Beauftragte hatte gleichwohl Bedenken gegen das neue Instrument, weil die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass Flüchtlinge mit der Schutzzuerkennung regelmäßig ihre Integrationsmöglichkeiten eigenständig und gezielt ausschöpfen. Nach der von zahlreichen rechtlichen Beschränkungen geprägten Zeit des Asylverfahrens entstehen mit der Schutzzuerkennung regelmäßig neue Handlungsspielräume und -motivationen, um das eigene Leben und die Zukunft der Familie wieder stärker in die eigenen Hände zu nehmen. Die Wohnsitzregelung stärkt genau diese Prozesse nicht, sondern erlegt den Flüchtlingen auch nach dem Asylverfahren neue Beschränkungen auf.

Vor diesem Hintergrund hat die Beauftragte darauf bestanden, dass die gesamte Regelung in ihrer Wirkung „doppelt befristet“ bleibt. Darüber hinaus hat die Beauftragte sich dafür ausgesprochen, dass bereits die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, also ein Einkommen von 451 € im Monat, ausreichen sollte, um eine Wohnsitzauflage aufzuheben. Die nun Gesetz gewordene Einkommensgrenze von 710 € pro Monat für eine Einzelperson bei Aufnahme einer „sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit einem Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich“ führt jedenfalls bei der Prüfung in den Behörden zu mehr Aufwand.[1393]

Auf erhebliche Skepsis der Beauftragten stößt auch die neue gesetzliche Möglichkeit in § 12a Abs. 4 AufenthG, „zur Vermeidung von sozialer und gesellschaftlicher Ausgrenzung“ den Zuzug von Flüchtlingen in bestimmte Orte zu untersagen, wenn „insbesondere“ zu erwarten ist, „dass der Ausländer dort Deutsch nicht als wesentliche Verkehrssprache nutzen wird“. Die gegenüber der Wohnsitzauflage als milderes Mittel

[1393] Bei einer dem Mindestlohn entsprechenden Beschäftigung wären im Monat rund 84 Stunden zu arbeiten. Das ist ein Beschäftigungsumfang, den viele Betriebe wohl eher in zwei nicht sozialversicherungspflichtige Jobs aufspalten. Die Beauftragte wird beobachten, inwieweit die gesetzlichen Vorgaben der tatsächlichen Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt entsprechen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

eingeführte Regelung wird nach Einschätzung der Beauftragten für die Ausländerbehörde kaum zu administrieren sein. Sie vermittelt den unzutreffenden Eindruck, als ließen sich behördlicherseits „integrationsfeindliche Orte“ im Bundesgebiet bestimmen und persönliche Entwicklungen anerkannter Flüchtlinge hinreichend sicher prognostizieren. Dies sieht die Beauftragte als praxisfern an.

Die gesetzliche Festlegung schließlich, dass die Wohnsitzregelung gemäß § 12a Abs. 7 AufenthG rückwirkend auf alle Personen erstreckt wird, deren Anerkennung oder erstmalige Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach dem 01.01.2016 erfolgte, hielt die Beauftragte für wenig hilfreich. Die Beauftragte warb dafür, von dieser – auch administrativ aufwendigen und in Einzelfällen auch kostspieligen – Möglichkeit nicht oder nur sehr zurückhaltend Gebrauch zu machen, da andernfalls zu befürchten sei, dass in vielen Fällen begonnene Integrationsprozesse unterbrochen oder damit erschwert werden. Auch angesichts des erheblichen Verwaltungsaufwandes wurde aus dem Kreis der Länder deutlich signalisiert, hinsichtlich der Rückwirkungsfälle großzügig verfahren zu wollen. Die Länder haben sich schließlich auf eine großzügige Anwendung der Härtefallregelung verständigt.

4.8.2 Verpflichtungserklärungen

Die Verpflichtungserklärung nach § 68 AufenthG deckt finanzielle Risiken bei der Lebensunterhaltssicherung, bei Krankheit oder Pflegebedürftigkeit ab. Das bedeutet, die Leistungsbehörden haben die Möglichkeit, bei den Verpflichtungsgebern Regress zu nehmen, wenn im Falle eintretender Hilfebedürftigkeit Leistungen, insbesondere nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, gewährt werden.

Im Berichtszeitraum ist es vor dem Hintergrund dieser Aufnahme syrischer Staatsangehörige und staatenlose Personen aus Syrien über Landesaufnahmeanordnungen nach § 23 Abs. 1 AufenthG zu Diskussionen über die Geltungsdauer von Verpflichtungserklärungen gekommen. Insgesamt sind nach Angaben des Bundesministeriums des Innern zum Stichtag 31.05.2016 bundesweit 22.272 zur Einreise nach Deutschland auf dieser Grundlage ausgestellt worden. Die 15 beteiligten Bundesländer (außer Bayern) ermöglichen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis „wegen des Krieges in ihrem Heimatland“ nach § 23 Abs. 1 AufenthG, wenn eine Verpflichtungserklärung von den antragstellenden Verwandten ersten oder zweiten Grades abgegeben wurde. In einigen Bundesländern ist zudem die Abgabe durch Dritte

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

möglich.[1394]

Die gesetzlichen Bestimmungen in § 68 AufenthG a.F. sahen keine Vorgaben für eine Befristung oder das Erlöschen der Verpflichtungserklärung vor. Die Rechtsprechung hatte bisher entschieden,[1395] dass die Verpflichtungserklärung keine Wirkung mehr entfaltet, wenn der ursprüngliche Aufenthaltszweck durch einen anderen ersetzt und dies auch ausländerrechtlich anerkannt worden war. Dies war nach der Rechtsprechung z.B. bei einem Wechsel von einem Besuchsvisum in das Asylverfahren bzw. in die Aufenthaltsgestattung nicht der Fall.

Rechtlich umstritten war jedoch, ob bzw. wann die Verpflichtungserklärung erlischt, wenn die Betreffenden nach Aufnahme über ein Landesaufnahmeprogramm ihr nicht beschränkbares Recht auf Stellung eines Asylantrags wahrnehmen und dann als international Schutzberechtigte anerkannt werden. Während einige Länder davon ausgingen, es finde mit der Schutzzuerkennung ein Zweckwechsel statt, vertraten das federführende Bundesministerium des Innern und andere Länder die gegenteilige Auffassung.[1396]

Damit verblieb für die Verpflichtungsgeberinnen und -geber ein erhebliches Risiko, wobei einige Gerichte die Auffassung der Länder, die von einem Zweckwechsel ausgingen, im Ergebnis stärkten.[1397] In der Praxis traten die Probleme zumeist dann auf, wenn mit der Schutzzuerkennung ein Leistungsanspruch nach dem SGB II begründet wurde und das Jobcenter den bzw. die Verpflichtungsgeber/-in nach der Erfüllung des Leistungsanspruchs heranziehen wollte.

Mit dem Integrationsgesetz wird in den §§ 68 und 68a AufenthG die Geltungsdauer von Verpflichtungserklärungen nunmehr gesetzlich geregelt. Die maximale Geltungsdauer beträgt fünf Jahre ab Einreise. Ein vorheriges Erlöschen durch Erteilung eines

---

[1394] Vgl. hierzu im Einzelnen bereits 10. Lagebericht, Kapitel XII 5.2.3, S. 289–290.

[1395] Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24.11.1998, Az.: 1 C33/97, Urteil vom 13.02.2014, Az.: 1 C 4/13.

[1396] Vgl. Rundschreiben der Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V. (GGUA) vom 24.04.2015: „NRW: Verpflichtungserklärung erlischt nach Flüchtlingsanerkennung mit Anhängen“.

[1397] Vgl. insoweit z.B. VG Düsseldorf vom 01.03.2016, Az.: 22 K 7814/15 (befristete Geltungsdauer, weil die Landesaufnahmeanordnung diese festlege), VG Trier, Urteil vom 06.11.2015, Az.: 6 K 2120/15.TR, LSG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 09.10.2015, Az.: L 5 AS 643/15 B ER, und SG Detmold, Beschluss vom 02.04.2015, Az.: S 2 SO 102/15/ER (Erlöschen der Verpflichtungserklärung bei erfolgter Schutzzuerkennung).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Aufenthaltstitels nach dem 5. Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes wird ausgeschlossen. Insbesondere mit Blick auf die syrischen Staatsangehörigen und staatenlosen Personen aus Syrien, die über Landesaufnahmeanordnungen aufgenommen worden waren, wurde im parlamentarischen Verfahren hiervon abweichend eine weitergehende Entlastung festgelegt: Verpflichtungserklärungen, die vor Inkrafttreten des Integrationsgesetzes in diesem Rahmen unterzeichnet worden sind, erlöschen bereits nach drei Jahren.[1398]

Die Beauftragte kann den nun gefundenen Kompromiss mittragen, merkt aber abschließend an, dass aus ihrer Sicht das Instrument der Verpflichtungserklärung eigentlich nicht für Aufenthalte gedacht ist, die von Anfang an absehbar nicht nur vorübergehend angelegt sind. Die Abgabe einer Verpflichtungserklärung mag z.B. für Besuchs- und Ausbildungszwecke ein guter Weg sein, für die Aufnahme von Familienangehörigen, die vor einem schweren Bürgerkrieg fliehen und oft alles verloren haben und unter Umständen krank, behindert oder alt sind, ist das Instrument ungeeignet. Wenn in Zukunft Verwandte, sonstige nahestehende Personen oder interessierte Dritte an den Kosten einer Aufnahme von Schutzbedürftigen beteiligt werden sollen, sollte aus Sicht der Beauftragten nach anderen Wegen gesucht werden, z.B. Sponsoringmodelle.

4.8.3 Probleme bei der Anwendung der Fahrerlaubnis-Verordnung

Der Besitz eines deutschen Führerscheins ist gerade auch für geflüchtete Menschen wichtig, um schneller Integrationsfortschritte machen zu können. Ein Führerschein erhöht die Vermittelbarkeit auf dem deutschen Arbeitsmarkt und damit auch die Chancen auf eine eigenständige Lebensunterhaltssicherung.

4.8.3.1 Probleme beim Identitätsnachweis

Die Beauftragte hatte bereits in ihrem Bericht vom August 2005 Probleme beim Identitätsnachweis im Bereich der Erteilung einer Fahrerlaubnis und des Ablegens einer Fahrprüfung umfassend dargestellt.[1399] Nachdem der Zugang von Asylsuchenden in den Folgejahren eher zurückgegangen war und wohl auch deshalb seltener Probleme aus der Praxis berichtet worden waren, änderte sich dies im letzten Jahr wieder.

[1398] Vgl. BT-Ausschussdrucksache 18(11)696 vom 05.07.2016, Nr. 1d).

[1399] Vgl. 6. Lagebericht, Kapitel III 1.3, S. 373–380; ähnliche Probleme bestanden bei der Registrierung von Neugeborenen und bei der Vaterschaftsanerkennung.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Neue behördliche Begründungen für eine Nichtzulassung von Asylsuchenden, Geduldeten oder international Schutzberechtigten zu einer Fahrprüfung oder die Versagung der Fahrberechtigung sind bisher gleichwohl nicht erkennbar. Damals wie heute scheint der Dreh- und Angelpunkt der belastbare Nachweis der Identität der Betreffenden zu sein. Beobachtbar ist eine Vermischung ausländer- und verkehrsrechtlicher Fragen, die für die Betreffenden ärgerlich und oft auch teuer ist.[1400]

Die Probleme treten nicht nur vor der Fahrerlaubnisbehörde auf, die das Vorliegen der Fahrberechtigung prüft. Diese ist etwa dann zu verneinen, wenn das Mindestalter nicht erreicht ist, die Fahrerlaubnis entzogen wurde oder sonstige Bedenken gegen die Eignung der Person, ein Fahrzeug zu führen, bestehen. Anlässlich des Ablegens der Prüfung verunsichern amtliche Einträge in den ausländerbehördlichen, zumeist fälschungssicheren und mit einem Lichtbild versehenen Papieren häufig die Prüferinnen oder Prüfer. Formulierungen wie „Identität nicht nachgewiesen“ oder „Daten in diesem Dokument beruhen auf eigenen Angaben des Inhabers“ in den vorgelegten Dokumenten bekommen somit verkehrsrechtliches Gewicht. Die Aufgabe der Prüfenden ist jedoch die eines Gutachters und erschöpft sich darin zu überprüfen, ob die Fahrerlaubnisbewerberin oder der Fahrerlaubnisbewerber selbst die Prüfung ablegt.

Manche behördliche Rundschreiben leisten solchen Missverständnissen jedoch auch Vorschub. Die Behörde für Inneres und Sport der Freien und Hansestadt Hamburg etwa legt fest,[1401] dass zahlreiche aufenthaltsrechtliche Nachweisdokumente nur dann bei der Ablegung der Fahrprüfung akzeptiert werden, wenn sie nicht mit dem Hinweis versehen sind, „dass die Personalangaben auf den eigenen Angaben des Ausländers beruhen“. Im Berichtszeitraum haben jedoch zahlreiche Länder (Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg) insoweit deutlich integrationsfreundlichere Rundschreiben zu dieser Problematik auf den Weg gebracht. Die Beauftragte wird sich weiter für ein praxisnahes und integrationspolitisch großzügigeres Vorgehen einsetzen.

Zu dem Thema liegt nunmehr eine aktuelle Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vor,[1402] nach der eine mit Lichtbild versehene Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung auch dann als Identitätsnachweis für die Beantragung einer Fahrerlaubnis und vor der Ablegung der Fahrprüfungen ausreichen kann, wenn die

---

[1400] Vgl. zu alledem auch zutreffend und aktuell Rebler, Adolf: Der Identitätsnachweis beim Erwerb einer Fahrerlaubnis durch Asylbewerber. In: ZAR 2/2016, S. 60–65 m.w.N. aus der Rechtsprechung.

[1401] Identitätsprüfung bei Beantragung einer Fahrerlaubnis und Abnahme der theoretischen und praktischen Fahrerlaubnisprüfung vom 14.08.2012, Az.: A 311/751.39-4-00007, Nr. 4.

[1402] BVerwG, Urteil vom 08.09.2016, Az.: 3 C 16.15

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Personenangaben in dieser Bescheinigung allein auf den Angaben des Betroffenen beruhen. Die Bundesländer haben eine entsprechende Überprüfung ihrer Erlasse nach Würdigung der bislang noch nicht veröffentlichten Urteilsgründe zugesagt.

4.8.3.2 Vorbereitungsmaterialien für die Führerscheinprüfung in arabischer Sprache

Zahlreiche Eingaben an die Beauftragte bemängeln, dass die theoretische Fahrerlaubnisprüfung seit dem 01.01.2011 nicht mehr in arabischer Sprache abgelegt werden könne, da die offiziellen Prüfungsunterlagen nicht mehr in arabischer Sprache vorgehalten würden. Insbesondere aufgrund der aktuellen Entwicklungen beim Zugang von Asylsuchenden und international Schutzberechtigten aus dem arabischsprachigen Raum solle dies wieder geändert werden.

Obwohl viele syrische und irakische Asylsuchende bzw. international Schutzberechtigte auch andere Sprachen gut oder mitunter auch sehr gut beherrschen mögen, belegen die hohen Zugangszahlen und Eingaben aus Sicht der Beauftragten die Notwendigkeit der geforderten Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung.

Die Beauftragte hatte deshalb im September 2015 die Vorsitzenden der Verkehrsminister- und der Integrationsministerkonferenz der Länder angeschrieben und darum gebeten, dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur zu signalisieren, dass auch die Länder die Auffassung der Beauftragten teilten.

Die Verkehrsministerkonferenz hat daraufhin auf ihrer Tagung am 08./09.10.2015 in Worms beschlossen, das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur um Prüfung zu bitten, ob aus arbeitsmarkt- und integrationspolitischer Sicht weitere Fremdsprachen, insbesondere Arabisch, als Prüfungssprache in die Fahrerlaubnis-Verordnung aufgenommen werden sollten. Die Integrationsministerkonferenz beschloss danach auf ihrer Tagung am 16./17.03.2016 in Erfurt, der Anregung der Beauftragten zu folgen und sich für eine zeitnahe Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung durch Aufnahme der arabischen Sprache in den Fremdsprachenkatalog in Nr. 1.3 der Anlage 7 zur Fahrerlaubnis-Verordnung auszusprechen.

Weiter sollte in diesem Zusammenhang geprüft werden, ob vor dem Hintergrund der steigenden Zahl von Flüchtlingen aus weiteren Ländern des nicht arabischen Sprachkreises wie vor allem Afghanistan, aber auch Iran und Tadschikistan eine Ergänzung der Fahrerlaubnis-Verordnung um weitere Fremdsprachen, wie insbesondere Farsi, erforderlich ist. Da die Einführung weiterer Prüfungssprachen mit einem erheblichen Übersetzungsaufwand und entsprechenden Kosten verbunden sei, sollte ferner geprüft

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

werden, wie dies finanziert werden könne.

Im Vorgriff auf eine entsprechende Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung, die dem Bundesrat vorliegt,[1403] ist in allen Bundesländern Hocharabisch als zwölfte Fremdsprache zur Ablegung der Theoretischen Fahrerlaubnisprüfung seit dem 01.10.2016 wieder möglich.

4.9 Entwicklungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)

Mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 sind die Felder Asyl- und Einwanderungspolitik in der Europäischen Union weitgehend „vergemeinschaftet“ worden. Verfolgt wurde das Ziel, die Asylverfahren der Mitgliedstaaten zu harmonisieren und ein gemeinsames Asylsystem festzulegen, um jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, einen angemessen Status anzubieten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten sind seither in der Asylpolitik unionsrechtlich gebunden. Die nationale Behördenpraxis, nationale Umsetzungsgesetze zu EU-Richtlinien, die übrige Rechtssetzung der Mitgliedstaaten und die Rechtsprechung müssen sich an den unionsrechtlichen Vorgaben messen lassen.

Bisher ist das GEAS in zwei Harmonisierungsschritten entwickelt worden: Der erste Harmonisierungsschritt fand zwischen 1999 und 2005 statt. In dieser Phase wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen (drei Richtlinien und drei Verordnungen) geschaffen, um gemeinsame Mindeststandards in den Mitgliedstaaten festzulegen. Im Rahmen des zweiten Harmonisierungsschritts zwischen 2009 und 2013 wurden die EU-Rechtsakte des GEAS neu gefasst. Die Umsetzung dieses zweiten Harmonisierungsschritts hätte in den Mitgliedstaaten nach Ablauf der Umsetzungsfrist der letzten beiden verabschiedeten Richtlinien im Sommer 2015 abgeschlossen sein sollen.

Die Europäische Kommission hat am 23.09.2015 (Eingang Mahnschreiben) ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen Nichtumsetzung der Richtlinien 2013/32/EU (Asylverfahrensrichtlinie) und 2013/33/EU (Aufnahmerichtlinie) eingeleitet. Die Bundesregierung hat in ihrer Mitteilung vom 11.04.2016 auf die begründete Stellungnahme der Kommission vom 10.02.2016 dargelegt, dass die Umsetzung der beiden Richtlinien in das deutsche Recht bereits erfolgt ist.[1404]

[1403] Vgl. BR-Drs. 253/16 vom 23.05.2016.

[1404] Der Gesetzentwurf ist mit Stand vom 01.10.2015 abrufbar unter: http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Entwurf_Richtlininenumsetzung_Asyl_011015.pdf.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

4.9.1 Überblick über die politischen Entwicklungen im Berichtszeitraum

Auch in anderen Mitgliedstaaten wurden im Berichtszeitraum unionsrechtliche Vorgaben im Asyl- bzw. Flüchtlingsbereich, insbesondere aufgrund der Änderungen wesentlicher Rahmenbedingungen des GEAS, unbestreitbar nur teilweise eingehalten. Das zeigten Entwicklungen in der Rechtsprechung des EuGH, des EGMR wie auch zahlreicher nationaler Gerichte.[1405] Mehr noch als in den Jahren zuvor wurden die strukturellen Schwierigkeiten des GEAS und die daraus resultierende Überforderung zahlreicher Mitgliedstaaten infolge des deutlichen Anstiegs der Zahl der Asylsuchenden in Europa auch auf tatsächlicher Ebene immer sichtbarer. Von dem Anstieg der Flüchtlingszahlen waren zwar nur wenige Mitgliedstaaten unmittelbar betroffen, jedoch führte er – gemessen an den unionsrechtlichen Vorgaben – zu einem Zusammenbruch der Asylsysteme in einigen Mitgliedstaaten, insbesondere an den EU-Außengrenzen. Diese Entwicklungen wurden in vielen Mitgliedstaaten und seit 2014 auch verstärkt im Europäischen Parlament von rechtspopulistischen, nationalistischen und EU-skeptischen Parteien aufgenommen und teilweise politisch instrumentalisiert.

Die nicht oder noch nicht unmittelbar von dem steigenden Zugang betroffenen Mitgliedstaaten gaben ihre Position, man habe sich auf ein gemeinsames Asylsystem geeinigt, dem auch die Mitgliedstaaten mit eigenen Außengrenzen zu Drittstaaten zugestimmt hätten, nicht oder nur sehr langsam auf. Die Mitgliedstaaten am Rande der Europäischen Union könnten – so die lange vertretene Linie – vor allem solidarische Unterstützung bei der Sicherung der EU-Außengrenzen und ggf. bei der Seenotrettung erwarten. Flüchtlingspolitische Alternativen, die an die Aktivierung und den Ausbau bestehender Schutzkapazitäten der Mitgliedstaaten im Kern der Europäischen Union sowie an den Gedanken der Solidarität mit den Erstaufnahmestaaten und die Unterstützung derselben bei der nachhaltigen Bearbeitung struktureller Defizite in den Aufnahme- und Integrationssystemen hätten anknüpfen können, wurden dagegen nicht tiefgehend und nicht unter ausreichender Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen

[1405] Vgl. insoweit insbesondere EGMR, Urteil vom 21.01.2011 (GK), Nr. 30696/09 (M.S.S. vs. Belgien und Griechenland), EuGH, Urteil vom 21.12.2011 (GK), verbundene Rs. C-411/10 und 493/10 (N.S. und M.E. u.a.), sowie EGMR, Urteil vom 04.11.2014 (GK), Nr. 29217/12 (Tarakhel vs. Schweiz). Hinzu kommen noch zahlreiche Entscheidungen nationaler Gerichte, die bei der Anwendung des Unionsrechts zu ähnlichen oder gleichen Ergebnissen gelangen; nur z.B. jüngst zu Überstellungen nach Ungarn: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 05.07.2016, Az.: A 11 S 974/16.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Akteure[1406] diskutiert.

Auch die Europäische Kommission reagierte in der sich zuspitzenden und politisch sehr schwierigen Situation spät: Im Mai 2015 hatte sie eine Mitteilung über die Europäische Agenda zur Migration vorgelegt,[1407] die auf vier Säulen ruhen sollte:

- Reduzierung der Anreize für illegale Migration
- besseres Grenzmanagement zur Rettung von Menschenleben und zur Sicherung der Außengrenzen
- Stärkung der gemeinsamen europäischen Flüchtlingspolitik durch eine einheitliche Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben, Veränderungen im Dublin-System in Richtung einer Verantwortungsteilung, Überlegungen zur Schaffung einer EU-weiten Liste sicherer Herkunftsstaaten
- eine intelligentere und gut gesteuerte Migrationspolitik

In der Agenda der Kommission wurde aus Sicht der Beauftragten nicht tief gehend genug auf die wesentlichen aktuellen flüchtlingspolitischen Herausforderungen und die tatsächlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten eingegangen.[1408] Die durch die Agenda angestoßenen Diskussionen und Entwicklungen hinsichtlich der Umverteilung von Schutzsuchenden mit einem klaren Anspruch auf internationalen Schutz in andere Mitgliedstaaten („Relocation“)[1409] aus Italien und Griechenland zeigen zugleich sehr deutlich, wie heterogen die Positionen der Mitgliedstaaten sind und wie stark der Widerstand einzelner Mitgliedstaaten gegen Vorschläge der Europäischen Kommission werden kann, wenn Maßnahmen erörtert werden, die zu einem – wenn auch nur geringfügigen – Anstieg der Zahl der Schutzsuchenden in einzelnen Mitgliedstaaten führen würden. Zwei Mitgliedstaaten, Ungarn und Slowakei, reichten sogar Klage gegen die „Relocation“-Beschlüsse beim EuGH ein.[1410]

[1406] Vgl. etwa 10. Bericht, Kap. XII.5.1.3, Fußnote 1201.

[1407] Vgl. KOM (2015) 240 endg. vom 13.05.2015.

[1408] Vgl. Özoğuz, Aydan / Roth, Michael: Die Fluchtursachen bekämpfen, nicht die Flüchtlinge! In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.05.2015 („Fremde Federn“).

[1409] Der erste „Relocation“-Beschluss vom 27.05.2015 verfolgte den Ansatz, 40.000 Personen von Italien und Griechenland über zwei Jahre in die anderen europäischen Mitgliedstaaten zu verteilen. Am 09.09.2015 wurde von der Kommission ein weiterer „Notfall-Relocation-Mechanismus“ für die Verteilung von 120.000 Menschen aus Griechenland, Italien und Ungarn auf andere Mitgliedstaaten vorgeschlagen.

[1410] EuGH, Rs. C-643/15 (Slowakei/Rat) und Rs. C-647/15 (Ungarn/Rat). Die Verfahren sind noch anhängig.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Eine weitere Mitteilung der Kommission vom 06.04.2016[1411] kündigte dann die Überarbeitung sämtlicher geltender Rechtsakte im Asylbereich sowie die Vorlage eines Entwurfs für eine Resettlementverordnung an.[1412] Die Kommission legte damit auch auf Druck einiger Mitgliedstaaten innerhalb von 17 Jahren zum dritten Mal ihren asylpolitischen Schwerpunkt auf die Rechtssetzung auf der EU-Ebene. Aus Sicht der Beauftragten spielen sich die flüchtlingspolitischen Herausforderungen innerhalb der Europäischen Union hingegen eher auf tatsächlicher Ebene ab. Zudem fallen die aktuellen weitgehenden Legislativvorschläge der Kommission dieses Mal in eine Zeit, in der

- die Aufnahme- und Anerkennungsstrukturen wichtiger Mitgliedstaaten mit ausdifferenzierten Asylsystemen (z.B. Deutschland, Schweden, Österreich) und von Mitgliedstaaten mit kaum funktionierenden Asylsystemen (z.B. Italien und Griechenland) durch den hohen Zugang von Asylsuchenden sehr viel stärker belastet sind als noch vor einigen Jahren,
- ein Mitgliedstaat (Frankreich) wegen terroristischer Anschläge den Ausnahmezustand ausgerufen und verlängert hat,
- ein Mitgliedstaat (Vereinigtes Königreich) die Europäische Union verlassen wird und
- insbesondere die Regierungen fast aller sog. Visegrad-Staaten mehrfach klar signalisiert haben, dass sie nicht gewillt sind, mehr Asylsuchende bzw. Flüchtlinge als bisher aufzunehmen.

Neben den tatsächlichen Problemen beim Flüchtlingsschutz sind also auch die allgemeinen politischen Rahmenbedingungen für eine großangelegte humanitär orientierte Asylrechtsreform innerhalb der Europäischen Union aus Sicht der Beauftragten alles andere als günstig.

4.9.2 Die Inhalte der Legislativvorschläge der Kommission

Am 04.05.2016 legte die Kommission ein erstes „Paket“ mit Legislativvorschlägen[1413] vor, welches eine grundlegende Überarbeitung der geltenden sog. Dublin-III-VO hin zu einer

[1411] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe, KOM (2016) 197 endg. vom 06.04.2016.

[1412] Ausnahme ist die sog. Massenzustromsrichtlinie bzw. die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz 2001/55/EG, die noch nie angewandt worden ist.

[1413] Die Fundstellen der Legislativvorschläge sind in den jeweiligen Unterabschnitten in Fußnoten angegeben. Der Bundesrat hat zwischenzeitlich am 04.11.2016 zu fünf der Entwürfe für Rechtsakte Beschlüsse gefasst: BR-Drs. 390/16 (Dublin-IV-VO-E), 499/16 (QVO-E), 501/16 (Resettlement), 503/16 (AsylVO-E) und 513/16 (Aufnahmebedingungen-Richtlinie).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

neuen Dublin-IV-VO, der Eurodac-VO und der EASO-VO vorsieht. Die Verhandlungen über die Verordnungsentwürfe haben schon unter der niederländischen Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2016 begonnen und dauern an. Der Deutsche Bundestag wurde seitens der Bundesregierung bereits informiert.

Am 13.07.2016 folgte ein zweites „Paket“ mit der Überarbeitungen der Rechtsakte zu den Verfahren (bisher: „Verfahrensrichtlinie“, RL 2013/32/EU) und der Zuerkennung internationalen Schutzes (bisher: „Qualifikationsrichtlinie“, RL 2011/95/EU) sowie der Aufnahmebedingungen für Asylsuchende. Zudem wurde eine Verordnung über Resettlement-Aufnahmen aus Drittstaaten vorgelegt. Ohne den Verhandlungen auf der Ebene der Europäischen Union und innerhalb der Bundesregierung vorgreifen zu wollen, sollen folgend ausgewählte Aspekte der von der Kommission vorgelegten Vorschläge aus Sicht der Beauftragten dargestellt werden.

4.9.2.1 Einzelne horizontale Aspekte in den Legislativvorschlägen der Kommission

Die Legislativvorschläge der Kommission sind auch aus Sicht der Bundesregierung als „Gesamtpaket“ zu betrachten, also als eine Reihe von Vorschlägen, die sich gegenseitig ergänzen und bedingen. Einige übergeordnete Zielsetzungen und richtungsweisende Schwerpunktsetzungen tauchen demzufolge in mehreren oder allen Vorschlägen auf. Drei davon sollen im Folgenden „vor der Klammer“ beleuchtet werden, bevor auf die Entwürfe der Rechtsakte im Einzelnen eingegangen wird.

Herstellung von Konvergenz durch Rechtsformänderung

In ihrer Mitteilung vom April 2016 hat die Kommission u.a. die Herstellung größerer Konvergenz im EU-Asylsystem und in den Mitgliedstaaten als eine Priorität angekündigt. Mit dieser Begründung wird zugleich vorgeschlagen, die Regelungsbereiche der beiden Richtlinien zu Asylverfahren und zur Zuerkennung internationalen Schutzes künftig durch unmittelbar verbindliche Verordnungen zu regeln. Diese Änderung der Rechtsnatur würde umfassende Umsetzungsschritte in den nationalen Rechtsordnungen obsolet machen und die rechtlichen Vorgaben in diesen Bereichen vereinheitlichen. Zugleich würden den Mitgliedstaaten aber damit auch Umsetzungs- bzw. Gestaltungsspielräume genommen, die bisher auch für die Beibehaltung eingespielter oder bewährter Verfahren sowie zur Achtung der unterschiedlichen Rechtstraditionen in den Mitgliedstaaten und den nationalen verfassungsrechtlichen Vorgaben genutzt werden konnten. Aus deutscher Sicht stellt sich aus Sicht der Beauftragte u.a. die Frage, inwieweit die derzeit geltenden nationalen Reglungen, insbesondere das Asylgesetz, nicht mehr angewandt werden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

dürften und nach welchen Vorgaben in einem in Deutschland stattfindenden Asylverfahren etwa die nationalen Abschiebungsverbote (§§ 60 Abs. 5 und 7 AufenthG) geprüft werden würden. Darüber hinaus sieht das deutsche Recht mehrere nationale Schutzformen – nicht zuletzt das verfassungsrechtlich garantierte Asylgrundrecht in Art. 16a GG und die Regelungen zum Familienasyl bzw. zum internationalen Schutz für Familienangehörige nach § 26 AsylG – vor, die durch die Reform des GEAS nicht tangiert werden sollten.

Aus Sicht der Beauftragten wird bereits durch die aufgeworfenen Fragen deutlich, dass sich die begrüßenswerte Zielsetzung der Schaffung größerer Konvergenz im europäischen Asylsystem und der damit verbundene finanzielle und personelle Kapazitätseinsatz in der „dritten Harmonisierungsphase“ weniger auf die Regelungsebene, sondern primär auf die tatsächliche Einhaltung der mit dem GEAS vorgegebenen Regelungen konzentrieren sollte.

Verhaltenspflichten und Sanktionen

In den Kommissionsentwürfen wird das Verhalten der Asylsuchenden stärker als bisher in den Fokus genommen. Neben der Verpflichtung, im zugewiesenen Mitgliedstaat zu verbleiben, gilt dies etwa für die umfassende Mitwirkung bei der Registrierung und Identifizierung, die Verpflichtung, alle relevanten Informationen für den Antrag auf Zuerkennung internationalen Schutzes so früh wie möglich und vollständig offenzulegen sowie stets für die zuständigen Behörden erreichbar zu sein. Bei Verhaltensverstößen bzw. Verstößen gegen diese Vorgaben sind verstärkt verfahrensrechtliche Konsequenzen, Inhaftnahme und Leistungskürzungen – letztere auch schon bei ernsthafter Missachtung der in den Unterbringungseinrichtungen geltenden Regeln oder ausbleibender Teilnahme an verpflichtenden Integrationsmaßnahmen[1414] – vorgesehen.

Grundsätzlich sind angemessene Sanktionsmöglichkeiten auch in der Flüchtlingspolitik durchaus denkbare Instrumente, um Fehlverhalten vorzubeugen und eine gewisse Verfahrenseffizienz zu sichern. Allerdings stellen die in den Vorschlägen vorgesehen Änderungen zum Teil neue bzw. weitreichendere Möglichkeiten dar, Asylverfahren ohne inhaltliche Prüfung nur aus formellen Gründen zu beenden, beschleunigte Verfahren durchzuführen oder Rechtsbehelfe auszuschließen, sowie zum Teil sehr tiefgreifende Eingriffe, etwa in das Recht auf Freiheit der Person („habeas corpus“) sowie auf ein

[1414] Diese Sanktionsmöglichkeit dürfte nach Kenntnis der Beauftragten in wenigen Mitgliedstaaten zur Anwendung kommen, weil verpflichtende Integrationsmaßnahmen für Asylsuchende bisher EU-weit eher selten sind.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

menschenwürdiges Existenzminimum, vorzunehmen. Die menschenrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben einschließlich des Refoulement-Verbots müssen dabei stets im Fokus bleiben. Auch angesichts mangelnder asylrechtlicher Erfahrungen und der teilweise tatsächlich sehr schwachen Asyl- und Rechtsschutzsysteme einiger Mitgliedstaaten dürfen die vorgeschlagenen Änderungen auch aus Sicht der Beauftragten, wenn überhaupt, allenfalls dann erfolgen, wenn zugleich sichergestellt ist, dass alle Asylsuchenden in einer für sie individuell abgestimmten Art und Weise verständliche und umfassende Aufklärung über die an sie gerichteten Verhaltensweisen erhalten.

Dieser Logik folgend enthalten die Reformvorschläge der Kommission sehr viel klarer definierte Informationspflichten[1415] und die Verpflichtung, frühzeitig Zugang zu spezialisierter Beratung und Rechtsvertretung[1416] zu ermöglichen und dies auch für vulnerable Personen einschließlich UMA sicherzustellen[1417]. Diese Änderungen zielen darauf ab, Asylsuchende und international Schutzberechtigte umfangreicher als bisher über ihre Rechte, Pflichten und Darlegungslasten zu informieren und die aus etwaigen Verstößen folgenden Konsequenzen zu schildern. Die Vorschläge erscheinen der Beauftragten daher, trotz etwaiger damit verbundener administrativer Herausforderungen, unbedingt erforderlich und begrüßenswert.

Verhinderung von Weiterwanderungen innerhalb der Europäischen Union

Eine zentrale Zielsetzung der Reformvorschläge ist die Verhinderung von sog. „secondary movements“, also der Weiterwanderung innerhalb der Europäischen Union nach Ankunft in einem Mitgliedstaat. Die Verpflichtung, im „richtigen“ Mitgliedstaat zu verbleiben, ist somit eine Verhaltenspflicht von besonderer Tragweite. Neben den Asylsuchenden sollen insbesondere auch diejenigen Personen, denen bereits in einem Mitgliedstaat internationaler Schutz zuerkannt wurde, noch stärker von der Weiterwanderung innerhalb der EU bzw. einen Aufenthalt für einen Zeitraum von länger als drei Monaten[1418] in einem anderem als dem Anerkennungsstaat abgehalten werden. Mehr noch als bisher würde

[1415] Vgl. z.B. Art. 6 Dublin-IV-VO-E oder Art. 24 Q-VO-E.

[1416] Vgl. Art. 14 ff. VV-E.

[1417] Vgl. Art. 19 – 22 VV-E.

[1418] International Schutzberechtigten kommt, wie auch sonstigen Drittstaatsangehörigen mit einem von einem Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitel, das Rechts zu, sich drei Monate lang im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaat des Schengen-Übereinkommens aufzuhalten, vgl. Art 21 Abs. 1 SDÜ.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

somit künftig die Zuständigkeitsbestimmung im Rahmen des reformierten Dublin-Verfahrens den weiteren Lebensweg der schutzberechtigten Betroffenen vorgeben.[1419]

Der Beauftragten erscheint diese Zielrichtung der Reform nachvollziehbar und grundsätzlich konsequent.[1420] Die Vorschläge lassen jedoch an vielen Stellen nicht erkennen, dass die Kommission ausreichend berücksichtigt hat, dass in den letzten Jahren viele sehr unterschiedliche Gründe zu Weiterwanderungsentscheidungen von Asylsuchenden wie auch international Schutzberechtigten geführt haben. Zu den wissenschaftlich validierten Pull- und Push-Faktoren gehören gerade bei Menschen mit Fluchterfahrungen insbesondere familiäre, verwandtschaftliche und kulturelle Bindungen, persönliche Vorerfahrungen (etwa Voraufenthalte und Sprachkenntnisse), die Arbeitsmarktchancen und die ökonomische Situation, die Möglichkeiten des Erlernens der Landessprache wie auch ein allgemeines, z.B. durch die Medien geprägtes, gutes oder schlechtes „Image“ des jeweiligen Staates.[1421]

Hinzu kommen die unterschiedlichen Bedingungen und die Praxis in den Mitgliedstaaten nicht nur in Bezug auf die Aufnahmebedingungen und die Schutzzuerkennung, sondern auch auf die Lebensrealitäten und Integrationschancen, insbesondere nach einer erfolgten Schutzzuerkennung. In diesen Punkten liegen die Mitgliedstaaten zum Teil fast noch weiter auseinander als bei den asylrechtlichen Regelungen: So werden die Betroffenen derzeit in mehreren Mitgliedstaaten nicht verlässlich über positive Behördenentscheidungen informiert, sie erhalten trotz einer erfolgten Schutzzuerkennung mitunter keinerlei staatliche Unterstützung, die ihre Integrationschancen verbessern könnte oder werden sogar Opfer von rassistischen Übergriffen oder Polizeigewalt.

Sozial-, asylverfahrens- und aufenthaltsrechtliche[1422] Sanktionen wie auch restriktive

---

[1419] Halten sich international Schutzberechtigte nachweislich länger als drei Monate ohne Erlaubnis in einem anderen Mitgliedstaat auf, so sollen nach den Vorschlägen zur Dublin-IV-VO Rückführungen in den Mitgliedstaat möglich werden, der die Schutzzuerkennung ausgesprochen hat. Die Vorgaben der EU-Rückführungsrichtlinie sind ebenfalls einschlägig und müssen ggf. in Einklang gebracht werden.

[1420] Vgl. hierzu zur Frage der Zulässigkeit von Beschränkungsmöglichkeiten beim Wechsel des Aufenthaltsorts vgl. jedoch Art. 31 Abs. 2 GFK sowie Noll, Gregor in: The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, A Commentary, 2011, Abs. 39-50.

[1421] Vgl. Rat für Migration, „Integration statt Abschreckung“ – Die Europäische Asylpolitik steht am Scheideweg, Pressemitteilung vom 29.04.2016; Professor Crawley, Heaven, Chance or Choice? Understanding why asylum-seekers come to UK, UK Refugee Council, 2010.

[1422] Vgl. Art. 44 Q-VO-E, der den Neubeginn der fünfjährigen Frist zur möglichen Erlangung eines Daueraufenthalts vorgibt.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Maßnahmen zur Vorbeugung von Weiterwanderungen, etwa Wohnsitzauflagen und Residenzpflichten, sollten daher zumindest weitgehend ergänzt werden durch positive Anreize, sich längerfristig in einem Mitgliedstaat aufzuhalten.[1423] Zu denken ist hier an den Ausbau von Integrationsmaßnahmen und Sprachkursen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und integrierenden Wohngelegenheiten, die Förderung der kulturellen Offenheit der Wohnbevölkerung oder auch die Ermöglichung der Weiterwanderung unter bestimmten Voraussetzungen. Die Mittel und Wege mögen hier mühsamer erscheinen, aber sie sind aus Sicht der Beauftragten weitaus geeigneter, um Menschen an einem Ort zu halten, den sie sich nicht ausgesucht haben und der ihnen zunächst fremd ist.

4.9.2.2 Entwurf einer Neufassung der Dublin-Verordnung (sog. Dublin-IV-VO-E)

Wie die bisherigen Dublin-Verordnungen soll auch der Dublin-IV-VO-Entwurf die Bestimmung des für die Prüfung einen Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats regeln.[1424] Stärker als bei der Vorgängerverordnung steht dabei jedoch, neben der Vermeidung von „secondary movements“, die allgemeine Vermeidung vermeintlichen Asylmissbrauchs im Vordergrund. So müssen Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 3 Dublin-IV-VO-E in einer Vorprüfung bereits vor der eigentlichen EU-internen Zuständigkeitsbestimmung den Asylantrag als unzulässig ablehnen, wenn ein Staat für den Antragsteller als

- „erster Asylstaat“ oder
- „sicherer Drittstaat“ betrachtet wird

oder im beschleunigten Verfahren prüfen, wenn der Antragseller

- aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ gem. der gemeinsamem EU-Liste stammt oder
- eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellt

Wendet ein Mitgliedstaat diese Regelungen an, wird er automatisch zum zuständigen Mitgliedstaat im Sinne der Verordnung. Dies erscheint sehr weitgehend und soll offenbar auch Fälle mit einbeziehen, in denen sich Familienangehörige bereits in der EU befinden

---

[1423] So auch Vorschlag zur Aufnahme-RL, Explanatory Memorandum, S. 7.

[1424] Vorschlag für eine Neufassung der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf Asyl oder subsidiären Schutz in einem der Mitgliedstaaten zuständig ist, der von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gestellt wird, KOM (2016) 270 endg. vom 04.05.2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

oder die Betreffenden besonders schutzbedürftig sind.

Die bereits beschriebene übergeordnete Zielvorgabe der Vermeidung von „secondary movements“ zieht sich durch den gesamten Verordnungsentwurf und führt zu einer Art „ewigen Zuständigkeit“ auch nach langem Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten und sogar nach Verlassen des Hoheitsgebiets.[1425] Für die Praxis wohl am deutlichsten zeigt sich dies anhand der Vorschläge zur Streichung der Bindungswirkung der Fristen für Rückübernahmeersuchen in Art. 26 Dublin-IV-VO-E und der Überstellungsfristen in Art. 30 Dublin-IV-VO-E. Die Kommission versucht in ihrem Vorschlag darauf zu reagieren, dass in zu vielen Fällen allein durch Ablauf der Frist ein Zuständigkeitsübergang von einem Mitgliedstaat auf einen anderen erfolgte. Es wird zu erörtern sein, inwieweit der nun vorgeschlagene Weg der Streichung der Fristen bzw. des Verantwortungsübergangs in der Praxis zu einem Ansteigen der Zahl der sog. „refugees-in-orbit“ führen kann, statt schnelle Entscheidungen in der Sache zu befördern.

Das sog. Selbsteintrittsrecht soll nach Art. 19 Dublin-IV-VO-E nur noch ausgeübt werden dürfen, wenn noch kein anderer Mitgliedstaat als zuständig bestimmt worden ist und nur, wenn familiäre Gründe für dessen Ausübung sprechen. In der Vergangenheit war das Selbsteintrittsrecht, gerade in sehr zugespitzten Situationen, ein wichtiges Instrument, um auch in sonstigen humanitären Sondersituationen Rechtsfrieden herzustellen und eine materielle Entscheidung in der Sache zu befördern.

Beschränkt werden zudem die Möglichkeiten, Rechtsmittel gegen Entscheidungen auf Grundlage der Dublin-Verordnung einzulegen. Nach Art. 28 der Dublin-IV-VO-E sollen nur Fälle systemischer Mängel und familiärer Konstellationen überprüft werden können. Dies steht in einem erheblichen Spannungsverhältnis zur neueren Rechtsprechung des EuGH, der erst jüngst das subjektive und umfassende Recht auf eine fehlerfreie Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats in mehreren überraschend deutlichen Urteilen und in Abkehr von früheren Entscheidungen zur Dublin-II-VO bestätigt hat.[1426]

Die Beauftragte betrachtet diese Vorschläge daher mit Sorge. Sie sind geeignet, die anerkannte flüchtlingspolitische Zielsetzung der Vermeidung von „refugees in orbit“ ins Gegenteil zu verkehren und könnten zu einer erheblichen Steigerung der Zahl an Asylsuchenden und international Schutzberechtigten führen, die trotz ihres materiell-

[1425] Vgl. die Streichung der Erlöschensregelung in der geltenden Art. 19 Dublin III-VO:

[1426] EuGH, Urteile vom 07.06.2016, Rs C-63/15 (Ghezelbash) und Rs. C-155/15 (Karim). Zur Dublin-II-VO hingegen: EuGH, Urteil vom 10.12.2013, Rs. C-394/12 (Abdulahi).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

rechtlichen Status im „falschen Mitgliedstaat“ in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität leben. Durch die nur beschränkten Möglichkeiten, sich freiwillig und selbstständig in den zuständigen Mitgliedstaat "zu überstellen“,[1427] kann dieser Zustand von den Betroffenen zudem auch nicht ohne Weiteres beendet werden.

Neben den neuen Möglichkeiten von Leistungseinschränkungen (Art. 5 Abs. 3), die anders als auf Grundlage der Aufnahmerichtlinie im Rahmen des Dublin-IV-VO-E verbindlich und automatisch ergehen, hat die Beauftragte konkrete menschenrechtliche Bedenken mit Blick auf die Situation von unbegleiteten minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern (UMA), für die – wenn sich keine Familienmitglieder oder aufnahmefähigen Verwandten im Hoheitsgebiet der EU befinden – der Ersteinreisestaat zuständig sein soll, wenn dem das Kindeswohl nicht entgegensteht (Art. 10 Abs. 5 Dublin-IV-VO-E). Anders als nach den derzeit zu berücksichtigenden Vorgaben des EuGH[1428] soll also nicht mehr grundsätzlich der aktuelle Aufenthaltsstaat des UMA zuständig sein. Dies könnte dazu führen, dass sich das Dublin-Verfahren länger als unbedingt nötig hinzieht und die Zahl der Überstellungen von UMA steigt. Angesichts der besonderen menschenrechtlichen Garantien für Minderjährige u.a. in der EU-Grundrechtecharta und der UN-Kinderrechtskonvention (Art. 12) sollte die vorgeschlagene Regelung deshalb intensiv überdacht werden.

Sehr positiv bewertet die Beauftragte, dass insbesondere im Rahmen der Zuständigkeitsbestimmung am Vorrang der Familieneinheit festgehalten wird. Zur Familie im Sinne der Legislativvorschläge der Kommission sollen künftig auch Personen gehören, die erst nach der Ausreise aus dem Herkunftsstaat, also z.B. während der Flucht, Familienmitglieder wurden. Dies entspricht der Realität vieler Flüchtlingsfamilien, die mitunter über mehrere Jahre in Erstaufnahmeländern festsitzen und ihre Flucht unterbrechen müssen. In dem Entwurf der Dublin-IV-VO werden in Art. 2 Buchstabe g) zusätzlich auch die minderjährigen und volljährigen Geschwister der Asylsuchenden einbezogen, womit zahlreichen praktischen Problemen vorgebeugt und Anreize für Weiterwanderungen abgebaut werden.

Der Entwurf der Neufassung hält für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats an dem Grundprinzip fest, dass derjenige Mitgliedstaat für das Asylverfahren zuständig ist, über den die Einreise aus einem Drittstaat in die Europäische Union erfolgt ist (Art. 15

[1427] Die Überstellung auf eigene Initiative ist in Art. 7 Abs. 1 lit. a der Dublin-Durchführungsverordnung (Verordnung (EG) Nr. 1560/2003) vorgesehen. Sie wird in den meisten Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, jedoch nicht als vorrangige Überstellungsform angeboten, was wohl u.a. mit den Schwierigkeiten bei der Organisation der Durchreise durch unbeteiligte Mitglied- oder Drittstaaten in Zusammenhang steht.

[1428] EuGH, Urteil vom 06.06.2016, Rs. C-648/11 (M.A. u.a.), Rn. 55 ff.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Dublin-IV-VO-E).

Für „Situationen unverhältnismäßigen Drucks auf einzelne Mitgliedstaaten“ sieht der Vorschlag in Art. 34 Dublin-IV-VO-E jedoch einen automatisch eintretenden „Korrekturmechanismus für eine faire Lastenverteilung“ vor, wenn eine Grenze von 150 % des für den jeweiligen Mitgliedstaat errechneten Referenzwerts von zu behandelnden Asylanträgen überschritten wird. Die genauen Voraussetzungen für die Berechnungen dieses Wertes und die Verteilung der Betroffenen auf die Mitgliedstaaten bleiben dabei im Unklaren.

Es ist jedoch auch aus Sicht der Beauftragten von großer Bedeutung, sich weiterhin über Alternativen zu den bestehenden Zuständigkeitskriterien Gedanken zu machen und diese unter Einbeziehung der Expertise unterschiedlichster Akteure voranzutreiben und weiterzuentwickeln.[1429] In diese Richtung könnten Erleichterungen bei den Weiterwanderungsmöglichkeiten für international Schutzberechtigte nach der Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG weisen. Gerade solche Schritte könnten aus Sicht der Beauftragten auch zur Ausgewogenheit des GEAS beitragen.

4.9.2.3 Entwurf für eine Neufassung der Eurodac-Verordnung

Die Neufassung der Verordnung[1430] verfolgt zum einen die ursprüngliche Zwecksetzung, die effektive Anwendung des Dublin-Verfahrens zu gewährleisten. Daneben soll sie nunmehr u.a. auch das Ziel der verbesserten Bekämpfung irregulärer Migration sowie der Erleichterung von Rückführungen verfolgen. Irregulär eingereiste und sich irregulär in der EU aufhaltende Drittstaatsangehörige oder staatenlose Personen werden anders als bisher vom Anwendungsbereich der Eurodac-VO erfasst. Zudem sollen nicht mehr nur Fingerabdrücke aufgenommen werden, sondern auch deren persönliche Daten (Name, Nationalität, Geburtsdatum und -ort, Ausweisnummer, Asylantragsnummer, Eingangsstaat des Asylantrages) sowie ein biometrisches Lichtbild. Hierdurch soll die Identifikation verbessert und ein Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung geleistet werden.

Um den Aufenthalt von UMA besser nachvollziehen zu können, die Familienzusammenführung zu erleichtern sowie Menschenhandel vorzubeugen, soll das Alter für die Abnahme von Fingerabdrücken auf sechs Jahre abgesenkt werden.

Bei der Verweigerung der Abgabe der Fingerabdrücke und der Verweigerung der

[1429] Vgl. etwa 10. Bericht, Kap. XII.5.1.3, Fußnote 1201.

[1430] Vorschlag für eine Neufassung der Verordnung Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, KOM (2016) 272 endg. vom 04.05.2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Aufnahme eines Lichtbildes können die einzelnen Mitgliedsstaaten administrative Sanktionen im Rahmen ihrer nationalen Gesetzgebung einführen.

Die Dauer der Speicherung von Daten soll von derzeit 18 Monaten auf zehn Jahre verlängert werden. Dies soll insbesondere die verbesserte Beobachtung von Sekundärmigration in der EU ermöglichen.

4.9.2.4 Entwurf für eine Neufassung der EASO-Verordnung

Die Neufassung der Verordnung[1431] sieht den Ausbau des European Asylum Support Office (EASO) zu einer vollwertigen Agentur mit eigenen Ressourcen vor. EASO soll künftig zu einem Kompetenzzentrum im Asylbereich mit stärkerer operativer Einbindung ausgebaut werden. Die operative und technische Unterstützung der Mitgliedstaaten durch EASO soll durch die Entwicklung von Standards, Richtlinien und Best-Practice-Konzepten erreicht werden. Die Kooperation und der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und EASO sollen durch eine neu eingeführte Verpflichtung zur Zusammenarbeit verbessert werden. Die Mitgliedstaaten müssen auf zur Verfügung gestellte Informationen zugreifen und diese in ihre Asylverfahren einbeziehen.

Im Hinblick auf eine stärkere Vereinheitlichung der Entscheidungspraxis in den Mitgliedstaaten soll das verfügbare Know-how so die Praxis in den Mitgliedstaaten beeinflussen. Dies betrifft auch die Prozesse rund um die von EASO zur Verfügung gestellten Herkunftstaateninformationen. Gleichzeitig wird die Kommission durch EASO bei der EU-weiten Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten unterstützt, indem die Situation vor Ort regelmäßig überprüft und Informationen zur Verfügung gestellt werden. Als neue Aufgabenschwerpunkte sind die Überwachung und Bewertung der Implementierungsmaßnahmen des GEAS in den einzelnen Mitgliedstaaten vorgesehen. EASO soll darüber hinaus eigene Informationsanalysen über die Asylsituation und Migrationsbewegungen in den Mitgliedstaaten durchführen, um u.a. als Frühwarnsystem dienen und die Durchführung des durch den Vorschlag zur Dublin-IV-VO vorgesehenen Fairnessmechanismus unterstützen zu können.

Aus Sicht der Beauftragten sind die in den anderen Legislativvorschlägen festgelegten verfahrensrechtlichen Verschärfungen und Sanktionsregelungen gegenüber Asylsuchenden und international Schutzberechtigten nur dann vertretbar, wenn die Mitgliedstaaten künftig auch tatsächlich so verfahren und EASO die ihm gestellten

[1431] Vorschlag für eine Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates, KOM (2016) 271 endg. vom 04.05.2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Aufgaben auch solide erfüllt.

4.9.2.5 Entwurf einer Asylverfahrensverordnung

In dem Verordnungsentwurf[1432] sollen Vorgaben für ein EU-weit harmonisiertes, gemeinsames Verfahren zur Entscheidung über die Zuerkennung internationalen Schutzes festgelegt werden, welches die derzeit sehr unterschiedlich ausgestalteten Asylverfahren in den Mitgliedstaaten ersetzen soll. Zielvorgabe ist es dabei, schnelle und zugleich qualitativ hochwertige und faire Entscheidungen zu ermöglichen. Umgesetzt werden soll dies einmal durch die Festlegung zahlreicher neuer Fristvorgaben: Allgemein soll ein reguläres Verfahren weiterhin nicht länger als sechs Monate dauern. Sofern es sich um einen absehbar unbegründeten oder unzulässigen Antrag handelt, ist eine Frist zwischen zehn Tagen und drei Monaten vorgesehen. In Zeiten eines unverhältnismäßigen Anstiegs der Zugangszahlen sollen die Fristen um jeweils drei Monate verlängert werden können. Unklar bleibt jedoch, wann eine solche Situation vorliegt. Aus deutscher Sicht erörterungsbedürftig ist der Vorschlag, dass auch die gerichtlichen Verfahren gewissen Fristvorgaben unterliegen. Diese sollen sich grundsätzlich auf maximal sechs, in besonders komplexen Fällen neun Monate belaufen. Auch wenn ein Verstoß gegen diese Vorschriften keine rechtlichen Konsequenzen für die Mitgliedstaaten hat, so erscheinen sie der Beauftragten, sofern mit dem Prinzip richterlicher Unabhängigkeit[1433] vereinbar, überwiegend positiv, da sie den Betroffenen und deren Umfeld eine gewisse Perspektive und Planungssicherheit vermitteln könnten.

Neu ist zudem die Verpflichtung der Schutzsuchenden in Art. 28 VV-E, binnen zehn Tagen einen förmlichen Schutzantrag zu stellen. In Art. 14 bis 16 VV-E schlägt die Kommission die Einführung eines Rechtes auf eine kostenlose rechtliche Beratung und Vertretung in allen Phasen des Verfahrens vor. Dies ist schon wegen der komplexen Verfahrensregelungen zu begrüßen. Darüber hinaus dürfen die rechtspolitischen Wirkungen des Vorschlags, Asylsuchende umfangreich und individuell über ihre Rechte und Pflichten zu beraten, gerade auch im Hinblick auf eine mögliche freiwillige Rückkehr in aussichtslosen Fällen nicht unterschätzt werden. Der Rechtsbeistand kann den die Antragstellerin oder den Antragsteller auch bei Anhörung bei der „Asylbehörde“ begleiten.

[1432] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein gemeinsames Verfahren für internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU; KOM (2016) 467 endg. vom 13.07.2016.

[1433] Richter und Richterinnen sind bei der Entscheidungsfindung nur an Recht und Gesetz gebunden. Für Deutschland ergibt sich diese Ausprägung des Gewaltenteilungsprinzips aus Art. 20 Abs. 3 i.V.m. Art. 97 Abs. 1 Grundgesetz.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Von dieser Anhörung soll künftig nach Art. 13 Abs. 2 VV-E eine Audioaufnahme zusätzlich zum schriftlichen Protokoll erstellt werden. Diese Neuerungen dürften nicht nur den Interessen der Asylsuchenden, sondern auch der Entlastung der Gerichte dienen.

Personen mit Beeinträchtigungen, die den Ablauf des Verfahrens beeinflussen könnten, darunter etwa Analphabeten, Menschen mit schweren Traumatisierungen oder Behinderungen, sollen nach Art. 20 VV-E noch systematischer als bisher frühzeitig identifiziert werden und entsprechende Unterstützung erhalten. UMA können eigenständig ein Schutzgesuch äußern und erhalten dann binnen fünf Tagen eine Vertreterin oder einen Vertreter, die bzw. der die erforderlichen Kenntnisse hat, die Rechte und Pflichten im Verfahren zu erfassen, und nach Art. 22 VV-E nur in Sonderfällen wechseln darf.

Es werden zudem nun verpflichtende und nicht mehr nur optionale Vorgaben gemacht, in welchen Konstellationen beschleunigte Verfahren durchgeführt werden müssen oder Unzulässigkeitsentscheidungen anstehen. Diese schränken die Entscheidungsfreiheit der Mitgliedstaaten insbesondere in Härtefällen stark ein, da nach Art. 40ff. VV-E Ausnahmen, z.B. aus familiären oder humanitären Gründen, nicht in Frage kommen. Zudem ist vorgesehen, binnen fünf Jahren europäische Listen sicherer Drittstaaten und sicherer Herkunftsstaaten einheitlich festzulegen. Die entsprechenden Vorgaben müssen dabei den verfassungsrechtlichen Regelungen der Mitgliedstaaten gerecht werden, in Deutschland insbesondere Art. 16a GG. Es ist jedoch noch unklar, ob dies etwa in Art. 47 VV-E erfüllt wäre.[1434]

Schließlich beinhaltet der Kommissionsvorschlag in seinem Annex 1 den Entwurf für eine unionsrechtlich verbindliche Liste sicherer Herkunftsstaaten, die neben allen Staaten des Westbalkans[1435] auch die Türkei umfasst. Die Diskussion über die flüchtlingsrechtliche Bewertung des Herkunftsstaates Türkei hatte Mitte des Jahres 2015 begonnen, als überlegt wurde, die Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU auch insoweit zu ergänzen.[1436] Bis zu dieser Diskussion war allein im bulgarischen Recht festgelegt, dass die Türkei als sicherer Herkunftsstaat anzusehen sei. Die jüngsten Entwicklungen in der Türkei verleihen dem Kommissionsvorschlag weitere Brisanz.

[1434] Vgl. in diesem Zusammenhang auch den Wortlaut in Anlage 1 der Richtlinie 2013/32/EU: „generally and consistently no persecution“.

[1435] Vgl. hierzu in diesem Bericht auch Abschnitt III.4.5.

[1436] Vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 06.05.2008, Rs. C‑133/06, das der Rechtsauffassung des Europäischen Parlaments folgte und Art. 29 Abs. 1 und 2 und Art. 36 Abs. 3 der Richtlinie 2005/85/EG für nichtig erklärte.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

4.9.2.6 Entwurf einer Neufassung der Aufnahmerichtlinie

Die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende sollen laut Entwurf[1437] weiterhin in Form einer Richtlinie vorgegeben werden, mithin den Mitgliedstaaten größere Spielräume bei der Ausgestaltung überlassen. Dies ist aus Sicht der Beauftragten nicht überraschend, da

- die sozialen Sicherungssysteme, gerade im Bereich der Sozialhilfe, in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgestaltet sind,
- dies gerade auch für die Sozialhilfe für Asylsuchende gilt und
- Möglichkeiten, tatsächlich gleich hohe Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts von Asylsuchenden festzulegen, im Unionsrecht kaum bestehen, weil kein EU-weit einheitliches sozialrechtliches Existenzminimum vorgegeben werden kann.

Im Bereich der Leistungsgewährung sind in dem Entwurf Absenkungen der zu gewährenden Leistungen in bestimmten Situationen bzw. im Nachgang zu bestimmten Verhaltensweisen vorgesehen. In Art. 19 RL-E werden neue Möglichkeiten zur Reduzierung der Leistungen bzw. Beschränkungen beim Zugang zu sozialen Rechten vorgesehen, die an bestimmte Verhaltensweisen anknüpfen. Art. 17a Abs. 1 RL-E sieht zudem in Abweichung von der Rechtsprechung des EuGH[1438] vor, dass für Personen, die sich entgegen der Vorgaben der Dublin-Verordnung in einem „falschen“ Mitgliedstaat aufhalten, anders als für die sonstigen Asylsuchende im Mitgliedstaat, kein Anspruch auf Hilfen nach dem System der Art. 14 bis 17 RL-E bestehen soll, d.h. der Zugang zu Beschäftigung, zu Sprachkursen, zu Schulen und der Anspruch auf die üblichen Leistungen hinsichtlich Unterkunft, Essen, Kleidung und z.B. Hygieneartikel rechtlich versperrt ist. Aus Sicht der Beauftragten werden die Betroffenen hierdurch in eine äußerst prekäre Lebenssituationen gebracht, deren Beendigung – auch mangels der Möglichkeit einer „freiwilligen Selbstüberstellung“[1439] – von der Bereitschaft des Mitgliedstaats zur Organisation und Durchführung einer Überstellung bzw. der logistischen Durchführbarkeit derselben abhängig ist.

[1437] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), KOM (2016) 465 endg. vom 13.07.2016.

[1438] EuGH, Urteil vom 27.09.2012, Rs. C 179/11 (Cimade).

[1439] Die Überstellung auf eigene Initiative ist in Art. 7 Abs. 1a) der Dublin-Durchführungsverordnung (Verordnung (EG) Nr. 1560/2003) vorgesehen. Sie wird in den meisten Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, jedoch nicht als vorrangige Überstellungsform angeboten, was wohl u.a. mit den Schwierigkeiten bei der Organisation der Durchreise durch unbeteiligte Mitglied- oder Drittstaaten in Zusammenhang steht.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

III Rechtsentwicklung

Obwohl der Entwurf festlegt, dass in allen Fällen für alle Betroffenen eine „menschenwürdige“ Leistungsgewährung inklusive der medizinischen Notversorgung („immediate medical needs“) sicherzustellen ist, wird auch mit Blick auf bestehende völkerrechtliche Vorgaben zu beobachten sein, inwieweit die Mitgliedstaaten die eingeschränkten Leistungszugänge in der Praxis handhaben.

Beim Arbeitsmarktzugang wird in Art. 15 Abs. 1 RL-E festgelegt, dass grundsätzlich bereits nach sechs Monaten die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt werden muss. Die geplante unionsrechtliche Verbesserung wird jedoch dadurch entwertet und in administrativer Hinsicht für zahlreiche Mitgliedstaaten verkompliziert, dass in beschleunigten Verfahren nach Art. 40 Abs. 1 Buchstabe a) bis f) VV-E Asylsuchenden der Zugang zu Beschäftigung für die Dauer des gesamten Verfahrens zu versagen sein soll.

Aus flüchtlingsrechtlicher Perspektive erfreulich ist es, dass der Kommissionsvorschlag in Art. 20 ff. weitgehend das Ziel beibehält – und teilweise sogar fortentwickelt –, dass Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen, darunter Minderjährige, Gewalt- und Folteropfer etc., besondere Hilfen und Verfahren zu gewähren sind. Dies war für viele Mitgliedstaaten einschließlich Deutschland bisher ein unionsrechtlicher Auftrag, der noch der Umsetzung harrt.

4.9.2.7 Entwurf einer Verordnung über die Zuerkennung internationalen Schutzes (sog. Qualifikationsverordnung)

Der Entwurf der Verordnung[1440] regelt, wie die Vorgängerrichtlinie 2011/95/EU, den Kern des internationalen Flüchtlingsrechts in der Europäischen Union, also die Voraussetzungen für die Zuerkennung von Flüchtlingsschutz nach der GFK und die daraus resultierenden Folgerechte für Flüchtlinge. Er behält auch den sog. subsidiären Schutz bei, der – über die menschenrechtliche Verpflichtung des Abschiebungsschutzes hinausgehend – von Todesstrafe, Folter oder wahlloser Gewalt in bewaffneten Konflikten bedrohten Personen einen rechtmäßigen Aufenthalt gewährt. Auch an die Zuerkennung subsidiären Schutzes knüpfen weiterhin Ansprüche auf Zugang zu bestimmten sozialen und anderen Rechten an. Beide Gruppen von Schutzberechtigten werden im Unionsrecht

[1440] KOM (2016) 466 endg. vom 13.07.2016: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Standards für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Begünstigte von internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt der ihnen gewährte Schutz und zur Änderung der Richtlinie 2003/109 / EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend den Status von Drittstaatsangehörigen, die langfristig bleiben.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

weiterhin als international Schutzberechtigte bezeichnet.

Vorschlag zur Verfahrensvereinfachung bei Asylfolgeverfahren

Flüchtlingsrechtlich und integrationspolitisch problematisch sind die in Art. 5 Abs. 3 Q-VO-E vorgeschlagenen Änderungen, die die asylrechtliche Bewertung sog. selbst geschaffener Nachfluchtgründe in Folgeverfahren verändern. Nachfluchtgründe sind Gründe, die ein Schutzsuchender schafft, nachdem er seinen Herkunftsstaat verlassen hat.[1441] Selbst geschaffene Nachfluchtgründe werden von den Asylbehörden, insbesondere wenn sie in einem Asylfolgeverfahren vorgebracht werden, grundsätzlich kritisch beurteilt. Künftig soll nach dem Verordnungsentwurf der Kommission bei einem Asylfolgeverfahren i.d.R. nicht mehr nur die Zuerkennung von Flüchtlingsschutz ausgeschlossen sein, sondern auch die Zuerkennung subsidiären Schutzes.

Die Änderung würde rechtlich dazu führen, dass, wenn im Asylfolgeverfahren drohende schwere Gefahren nach Art. 16 Buchstabe a) (drohende Todesstrafe) oder Buchstabe b) (drohende Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung) des Verordnungsentwurfs festgestellt würden, regelmäßig nur noch das Abschiebungsverbot nach Art. 3 EMRK i.V.m. der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) greifen könnte. Art. 3 EMRK untersagt Abschiebung in Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, ohne jedoch die Unterzeichnerstaaten darüber hinaus dazu zu verpflichten, einen Aufenthaltstitel zu erteilen.

Hinsichtlich des Schutzes vor Abschiebungen in Situationen schwerer Gefahren aufgrund wahlloser Gewalt in internationalen oder internen bewaffneten Konflikten nach Art. 16 Buchstabe c) Q-VO-E besteht jedoch keine entsprechende völkerrechtliche Verpflichtung, ein Abschiebungsverbot zu erlassen. Deshalb müsste aus Sicht der Beauftragten in diesen Fällen über eine Verpflichtung zur Feststellung eines Abschiebungsverbots nachgedacht werden, wenn keine Schutzlücke entstehen soll.[1442] Das Problem ließe sich auch dadurch lösen, dass Art. 16 Buchstabe c) einfach von der Anwendung des Art. 5 Abs. 3 Q-VO-E ausgenommen wird.

[1441] Davon zu trennen sind Gründe, die nach der Ausreise einer Person ohne ihr Zutun eintreten und eine Schutzzuerkennung nach der GFK zu begründen vermögen, ohne dass im konkreten Fall zuvor im Herkunftsstaat Verfolgung gedroht hätte (Regimewechsel u.Ä.).

[1442] Allerdings ist ohnehin grundsätzlich schwer vorstellbar, dass eine Person Nachfluchtgründe schafft, die aus Sicht einer zuständigen Behörde dazu führen, dass diese Person im Falle ihrer Abschiebung Ziel „wahlloser Gewalt“ in einem internationalen oder internen bewaffneten Konflikt wird.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Der Änderungsvorschlag der Kommission weist in diesem Punkt flüchtlingsrechtlich in die falsche Richtung. Es wird der Eindruck vermittelt, als sei ein erhebliches flüchtlingsrechtliches Problem nur durch eine Rechtsänderung lösbar. Das ist nicht der Fall. Die nationalen Asylbehörden haben bereits im Bereich der Zuerkennung des Flüchtlingsschutzes ausreichend gerichtsfeste Argumentationen entwickelt, um selbst geschaffene Nachfluchtgründe zu prüfen und ggf. flüchtlingsrechtlich zu verwerfen, z.B. wenn sie nicht als Fortsetzung einer bisher bereits gelebten Haltung angesehen werden können oder das Schaffen des Nachfluchtgrunds allein darauf zielt, eine drohende Aufenthaltsbeendigung zu vermeiden. Mitunter führten diese behördlichen „Glaubwürdigkeitsprüfungen“ hinsichtlich des Vortrags dann auch dazu, dass keine schwere Gefahr im Sinne des Art. 16 Buchstabe a) und b) Q-VO-E angenommen wird.

Zuerkennung internationalen Schutzes nur auf Widerruf?

Art. 14 und 20 des Verordnungsentwurfs treffen wie bisher Festlegungen zu Widerruf sowie Beendigung des Flüchtlingsstatus und zur möglichen Ablehnung, den Flüchtlingsstatus bzw. den subsidiären Schutzstatus zu erneuern. Neu ist jedoch, dass für beide Schutzformen in den Art. 15 bzw. 21 Q-VO-E ein Überprüfungsmechanismus eingeführt werden soll: Die Zuerkennung des internationalen Schutzes soll überprüft werden müssen, wenn der Aufenthaltstitel verlängert werden soll oder wenn auf EU-Ebene zur Verfügung gestellte Länderinformationen zu dem Herkunftsstaat eine erhebliche Änderung der maßgeblichen Gründe nahelegen, die zu einer Schutzzuerkennung geführt haben.[1443]

Flüchtlingsschutz kann natürlich widerrufen werden, wenn sich für die Schutzzuerkennung relevante Umstände dauerhaft bzw. nachhaltig ändern. Der Regelungsvorschlag der Kommission, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei der ersten Verlängerung des Aufenthaltstitels stets zu überprüfen, ob der Flüchtlingsstatus erneuert wird, ist jedoch vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit den relevanten Flüchtlingsgruppen in der Europäischen Union in den letzten Jahrzehnten, die u.a. aus Afghanistan, Iran, Irak, Syrien und Eritrea flohen, praxisfern. Nur in einer überschaubaren Zahl von Fällen wurde der Flüchtlingsstatus jedenfalls in Deutschland unter einem damit nicht im Verhältnis stehenden administrativem Aufwand erfolgreich widerrufen.[1444] Nicht selten musste auch, z.B. weil erhebliche Integrationsleistungen nachgewiesen wurden, unmittelbar nach

[1443] Bei Flüchtlingen soll der nicht näher erläuterte „Review“ bei der ersten Verlängerung und bei subsidiär Geschützten bei der ersten und zweiten Verlängerung erfolgen.

[1444] Vgl. zu der damaligen Widerrufssituation z.B. BVerwG, Urteile vom 20.03.2007, Az.: 1 C 21.06, 34.06 und 38.06.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

erfolgreichen Widerrufen des Flüchtlingsstatus ein anderer Aufenthaltstitel, aus familiären Gründen oder weil eine Beschäftigung ausgeübt wurde, erteilt werden. Der Widerruf des Flüchtlingsstatus führte im Ergebnis also nicht zur Ausreise. Darüber hinaus sieht die Beauftragte die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten sich bei der Einführung von Integrationsmaßnahmen zurückhalten, wenn für die Kommission Flüchtlingsschutz nicht viel mehr sein soll als „Sicherheit vor Verfolgung auf Widerruf".

Vorschlag zur Änderung der Daueraufenthaltsrichtlinie

Art. 29 Q-VO-E zielt darauf, Weiterwanderungen international Schutzberechtigter innerhalb der Europäischen Union zumindest in den ersten fünf Jahren ihres Aufenthalts zu unterbinden. Mit jedem festgestellten nicht erlaubten Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat soll die notwendige fünfjährige Aufenthaltszeit für die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU wieder „bei null" zu laufen beginnen. Hierfür wird im Rahmen des Verordnungsentwurfs in den Schlussbestimmungen unter Art. 44 Q-VO-E auch die Richtlinie 2003/109/EG (Daueraufenthaltsrichtlinie) geändert. Diese aufenthaltsrechtliche Sanktion erscheint aus Sicht der Beauftragten sehr weitgehend, insbesondere wenn sie automatisch und auch bei fehlendem Verschulden verhängt werden soll.

Unionsrechtliche Einschränkungsmöglichkeiten bei der Gewährung von Sozialhilfe für subsidiär Geschützte?

Im Bereich der Sozialhilfe legt Art. 34 Abs. 2 Q-VO-E fest, dass Mitgliedstaaten für subsidiär Geschützte die Sozialhilfe auf Kernleistungen beschränken können. Die noch in der Richtlinie 2011/95/EU enthaltene Begrenzung der Einschränkungsmöglichkeit ist aus dem Text des Verordnungsentwurfs gestrichen worden. Bisher kamen solche Beschränkungen auf Kernleistungen nur in dem Umfang und unter denselben Voraussetzungen in Frage, wie sie auch für eigene Staatsangehörige des jeweiligen Mitgliedstaats galten. Die unionsrechtliche Einschränkungsmöglichkeit lief damit für Deutschland leer, weil subsidiär Geschützte im SGB II bzw. SGB XII aus integrationspolitischen Erwägungen mit deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt sind, diesen aber keine Leistungseinschränkungen auf Kernleistungen zugemutet werden dürfen.

Die Beauftragte geht davon aus, dass es auch in anderen Mitgliedstaaten kaum Kürzungsmöglichkeiten bei der Gewährung von Sozialhilfe im oben beschriebenen Sinne geben kann, soweit dort überhaupt flächendeckende Systeme zur Sicherung des Existenzminimums bestehen. Sie hatte bereits gegen die Vorgängerregelung in Art. 29 Abs. 2 Richtlinie 2011/95/EU unions- und verfassungsrechtliche sowie

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

integrationspolitische Bedenken. Die Kommission sollte ihren Vorschlag aus Sicht der Beauftragten überdenken.

Integration der erfolgten Rechtsprechung des EuGH

Lediglich Klarstellungen hinsichtlich des Prüfschemas zur internen Schutzalternative erfolgen hingegen in Art. 8 Abs. 2 und 4 Q-VO-E. Das Gleiche gilt für die vorgeschlagenen Änderungen in Art. 10 Abs. 3 Q-VO-E zu den Verfolgungsgründen, zum Ausschluss vom Flüchtlingsstatus in Art. 12 Q-VO-E sowie zu Wohnsitzregelungen in Art. 28 Q-VO-E. Hier werden vor allem Urteile des EuGH in den Verordnungsentwurf aufgenommen.

- Entsprechend dem EuGH-Urteil zur Homosexualität als Verfolgungsgrund[1445] wird klargestellt, dass Homosexuelle nicht darauf verwiesen werden können, sich in ihrem Herkunftsland diskret zu benehmen oder bestimmte Handlungen zu unterlassen.
- Art. 12 Abs. 4 Q-VO-E nimmt die Rechtsprechung des EuGH zu Asylsuchenden auf, die bereits durch eine andere Organisation der Vereinten Nationen Flüchtlingsschutz erhalten haben.
- Art. 12 Abs. 6 Q-VO-E regelt, dass keine zusätzlichen Verhältnismäßigkeitserwägungen mehr anzustellen sind, wenn eine bestimmte Person von den Ausschlusskriterien zum Flüchtlingsstatus erfasst ist.[1446]
- Art. 28 Q-VO-E nimmt schließlich noch die jüngst erfolgte Rechtsprechung zu Wohnsitzregelungen für international Schutzberechtigte, die Sozialhilfe beziehen, auf.[1447]

Keine Erleichterungen bei der Ausstellung von Reiseausweisen für subsidiär Geschützte

Gerade auch mit Blick auf das Beispiel Syrien und die damit verbundenen Rechtsfragen bei der Abgrenzung von GFK-Status und subsidiärem Schutz in der deutschen Praxis bedauert die Beauftragte, dass hinsichtlich der Ausstellung von Reisedokumenten durch den Aufnahmestaat keine Modifikationen zu Gunsten von subsidiär Geschützten vorgeschlagen werden. Art. 27 Abs. 2 Q-VE verlangt von diesen nach wie vor den Nachweis, dass nationale Dokumente des Herkunftsstaats nicht erlangt werden können.

[1445] Vgl. 10. Lagebericht Kapitel XII 5.3.1, S. 291; EuGH, Urteil vom 07.11.2013, Rs. C-199/12, C-200/12 und C-201/12 (X, Y und Z), sowie Urteil vom 15.06.2013, Rs. C-148/13, C-149/13 und C-150/13 (A, B und C).

[1446] Vgl. EuGH, Urteil vom 19.12.2012, Rs. C-364/11 (Mostafa Abed El Karem El Kott u.a.), und Urteil vom 09.11.2010, Rs. C-57/09 und C-101/09 (B und D).

[1447] Vgl. hierzu in diesem Bericht Kapitel III.4.1.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Dies führt in der Praxis zu langen Wartezeiten bis zur Ausstellung des Reisedokuments sowie zu kostspieligen und mitunter demütigenden Versuchen, bei den Auslandsvertretungen der Herkunftsstaaten behördlich belastbare Auskünfte oder Hinweise zu erhalten.

Auch wenn die Ausstellung eines Reisedokuments durch einen anderen als den Staatsangehörigkeitsstaat immer einen Eingriff in dessen Passhoheit bedeutet und deshalb eine Ausnahme bleiben sollte: Es ist aus Sicht der Beauftragten zu diskutieren, ob künftig im Unionsrecht festgelegt werden soll, dass subsidiär Schutzberechtigte, die Folter, Todesstrafe oder wahllose Gewalt in einem bewaffneten Konflikt zu befürchten haben und denen deshalb subsidiärer Schutz zuerkannt wurde, zur Passbeschaffung auf die Auslandsvertretungen ihrer Herkunftsstaaten verwiesen werden.

4.9.2.8 Entwurf einer Resettlement-Verordnung

Resettlement ist in der internationalen Flüchtlingspolitik ein wichtiges Instrument, das auf die dauerhafte Neuansiedelung von schutzbedürftigen Personen außerhalb ihres Herkunftslandes zielt. Anders als bei der individuellen Asylantragstellung in einem potenziellen Aufnahmestaat am Ende einer Flucht, werden im Rahmen von Resettlementprogrammen, zumeist unter Hinzuziehung des UNHCR, schutzbedürftige Personen in einem Erstaufnahmeland nach feststehenden Kriterien identifiziert und dauerhaft auf aufnahmebereite Staaten verteilt. Resettlement reduziert als „legaler Zugangsweg“ die Gefahren für Flüchtlinge, die auf den Fluchtwegen bestehen, und ist zugleich ein wirksamer Beitrag zu einer solidarischen internationalen Flüchtlingspolitik.

Einige Mitgliedstaaten verfügen seit längerer Zeit über eigene nationale Resettlementprogramme. Insoweit ist es naheliegend, dass die Bemühungen der Europäischen Kommission hinsichtlich GEAS auch den Entwurf für eine Resettlement-VO umfassen, der auf die Aufnahme international Schutzberechtigter, sogar einschließlich Binnenvertriebener, zielt.[1448] Auch in diesem Bereich wird u.a. damit argumentiert, dass grundsätzlich nur durch ein einheitliches Vorgehen aller Mitgliedstaaten Sekundärmigration verhindert werden kann. Der Verordnungsentwurf sieht die Erstellung eines jährlichen EU-Resettlement Plans vor, der auf Vorschlag KOM durch Ratsbeschluss angenommen werden muss und der u.a. die Gesamtzahl der Resettlementplätze und allgemeine geographische Prioritäten beinhaltet. Die Zahl der Resettlementplätze,

[1448] Vorschlag für eine Verordnung Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.07.2016, COM(2016) 468 final.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

insgesamt und pro Mitgliedstaat, soll nicht durch einen festen Verteilschlüssel bestimmt werden, sondern durch Verabschiedung des jährlichen EU-Resettlementplans durch den Rat und somit auf der Grundlage freiwilliger Meldungen der Mitgliedstaaten. Für Resettlementaufnahmen innerhalb des EU-Resettlementplans sollen die aufnehmenden Mitgliedstaaten 10.000 € pro Person aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der Europäischen Union erhalten.

5 Rechtlicher Rahmen für den Zugang zur Erwerbstätigkeit

Der Zugang zu Beschäftigung bzw. zu möglichst qualifikationsadäquater Erwerbstätigkeit ist mit Blick auf die Teilhabechancen der Einwandernden und ihrer Familien sowie für die gesellschaftliche Akzeptanz gegenüber Zuziehenden und Flüchtlingen von erheblicher Bedeutung.[1449] Vor dem Hintergrund der intensiven Diskussionen in Deutschland über einen – zumindest in manchen Berufen – bestehenden Fachkräftemangel, der sich durch die aktuell sehr gute Arbeitsmarktsituation eher verschärft, wurden auch in diesem Berichtszeitraum Änderungen im Beschäftigungsrecht für Drittstaatsangehörige vorgenommen. Auch der hohe Zugang von Asylsuchenden hat insoweit zu zahlreichen Änderungen im Aufenthalts- (AufenthG) und Asylgesetz (AsylG) sowie in der Beschäftigungsverordnung (BeschV) geführt.[1450]

5.1 Beschäftigung von Asylsuchenden und Geduldeten

Im Berichtszeitraum ging es – neben kleinen Verbesserungen z.B. beim zustimmungsfreien Beschäftigungszugang für bestimmte Praktika, der im Juli 2015 mit der Dritten Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung beschlossen wurde – in der fachpolitischen Diskussion vor allem um Verbesserungen des Arbeitsmarktzugangs von Asylsuchenden und Geduldeten.[1451]

Gegenläufig zu diesen seit Jahren zu beobachtenden und in den vorangegangenen

---

[1449] Vgl. zu den Änderungen bei der Arbeitsförderung nach dem SGB III in diesem Bericht Kapitel III 3.7.2.2 und III 3.7.3 und zu den Bemühungen der Arbeitsverwaltung, sich stärker als bisher auch um Arbeitsuchende mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung zu kümmern, Kapitel II 3.3.4

[1450] Vgl. den umfassenden Überblick zu den Rechtsentwicklungen im 10. Lagebericht, Kapitel V, S. 123–128, und zu den Diskussionen seither z.B. von Planta, Christoph: Vereinfachung der Arbeitsmigration. In: NJW 1–2/2016, S. 18–22; DGB: Informationen zu Migrations- und Antirassismuspolitik: Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen, Berlin, August 2015, S. 2, oder BDA: Arbeitsmarktpotenziale von Asylsuchenden und Geduldeten zukunftsorientiert nutzen, Berlin, 12.06.2015.

[1451] Mitunter werden aus dem kulturpolitischen Bereich auch Erleichterungen beim Zugang zu selbstständigen Tätigkeiten für diese beiden Gruppen gefordert.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Lageberichten der Beauftragten kommentierten Diskussionen wurden allerdings, insbesondere vor dem Hintergrund des sehr hohen Zugangs von Asylsuchenden im Jahr 2015, auch wieder starre rechtliche Exklusionsregelungen für diese beiden Gruppen erörtert und beschlossen.

Grob vereinfachend lässt sich sagen, dass sich in der öffentlichen politischen Diskussion zwei Lager gegenüberstehen: Das eine reklamiert aufgrund zahlreicher Einzelfälle gut integrierter Geduldeter bzw. Asylsuchender, deren Aufenthaltsbeendigung oft nicht absehbar oder aber nur schwer zu rechtfertigen ist, größere Teilhabechancen. Das andere fürchtet missbräuchliches Verhalten, das von Ausländerbehörden und Landesinnenverwaltungen auch überliefert wird.

Das jahrelange Ringen zwischen diesen beiden Lagern verläuft nicht ergebnislos: Die rechtlichen Regelungen werden komplizierter, weil keines der beiden Lager sich letztendlich wirklich durchsetzen kann.

Im Ergebnis wurde im Berichtszeitraum die gesetzliche Wartefrist (sog. Arbeitsverbot) für Asylsuchende und Geduldete auf drei Monate verkürzt (§ 32 Abs. 1 Satz 1 BeschV sowie § 61 Abs. 2 AsylG). Ebenso entfiel die sog. Vorrangprüfung nach 15 Monaten erlaubten, geduldeten oder gestatteten Aufenthalts (§ 32 Abs. 5 Nr. 2 BeschV). Im Rahmen der Vorrangprüfung wird geprüft, ob für eine zu besetzende Stelle, bevorrechtigte Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer auf dem deutschen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Die Prüfung der Gleichwertigkeit der Beschäftigungsbedingungen ist wie bisher grundsätzlich in den ersten vier Jahren des Aufenthalts vorzunehmen, erst danach haben Asylsuchende und Geduldete einen zustimmungsfreien Zugang zu Beschäftigung (vgl. § 32 Absatz 2 Nr. 5 BeschV).

Gemäß § 32 Abs. 3 BeschV dürfen Asylsuchende und Geduldete nach 15-monatigem Aufenthalt nunmehr auch Beschäftigungen in einem Leiharbeitsverhältnis annehmen. Bereits vor Ablauf dieser Frist dürfen Akademiker und Fachkräfte mit einer dualen Ausbildung in einem Engpassberuf, der auf der sog. Positivliste steht, Arbeitsverträge in der Leiharbeitsbranche abschließen. Die dargestellten Regelungen erleichtern gerade für die Gruppe der Asylsuchenden und Geduldeten den entscheidenden Schritt in den ersten Arbeitsmarkt, weil sie häufig keine Chance haben, eine „reguläre“ Beschäftigung zu finden.

Mit dem Integrationsgesetz und der dazugehörigen Verordnung, die erneut auch die Beschäftigungsverordnung ändert sowie der Vierten Verordnung zur Änderung des Beschäftigungsverordnung, die zeitgleich in Kraft getreten sind, wurde weiter festgelegt, dass – wieder befristet – für den Zeitraum von drei Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung für Beschäftigungen in 133 der insgesamt 156 Agenturbezirken der

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bundesagentur für Arbeit auf die Vorrangprüfung verzichtet wird.[1452] In den ausgewählten Agenturbezirken entfällt auch das Verbot der Leiharbeit sofort.

Insbesondere mit Blick auf die beschlossene stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung für Geduldete nach § 25b AufenthG, die u.a. den Nachweis der überwiegenden Lebensunterhaltssicherung für die Erteilung der humanitären Aufenthaltserlaubnis vorsieht, begrüßt die Beauftragte die erfolgten Neuerungen im Beschäftigungsrecht.

Auf der anderen Seite gab es aber auch rechtliche Verschärfungen im Berichtszeitraum. Asylsuchende und Geduldete aus sicheren Herkunftsstaaten, die nach dem 31.08.2015 einen Asylantrag gestellt haben, bzw. solche, deren Antrag nach diesem Datum abgelehnt wurde, unterliegen einem unbefristeten gesetzlichen Beschäftigungsverbot, das auch die Aufnahme betrieblicher Ausbildungen umfasst.[1453]

Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz kam auch die Verlängerung des rechtlichen Beschäftigungsverbots für Asylsuchende von drei auf höchstens sechs[1454] Monate hinzu, solange diese in einer Aufnahmeeinrichtung nach § 47 Abs. 1 AsylG wohnen müssen.

Ein unbefristetes Beschäftigungsverbot für Asylbewerber und Geduldete, an dem der Betreffende im Bundesgebiet nichts ändern kann, ist zwar ein starkes Signal in die als sicher betrachteten Herkunftsstaaten. Solche starren und mutmaßlich klaren Regelungen sind aber auch problematisch, weil sie den Ausländerbehörden erfahrungsgemäß[1455] zu wenig Spielraum lassen, um in schwierigen Einzelfällen angemessen und flexibel reagieren zu können. So sind durchaus längere Krankheiten oder die Durchführung notwendiger medizinischer Behandlungen, aber auch das Abwarten bis zur Erlangung eines Schulabschlusses denkbar – alles Umstände, die die weitere Anwesenheit von Familienangehörigen nach sich ziehen oder zumindest angeraten sein lassen. Wenn die

---

[1452] Vgl. Verordnung zum Integrationsgesetz und Vierte Verordnung zur Änderung des Beschäftigungsverordnung, Fundstelle in diesem Bericht Kapitel III.4.1, Art. 1 bis 3.

[1453] Vgl. § 61 Abs. 2 Satz 4 AsylG und § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG sowie in diesem Kapitel des Berichts die Gesetze, die im Berichtszeitraum die Liste der sicheren Herkunftsstaaten nach § 29a AsylG verlängerten und verlängern wollen.

[1454] Die Frist verlängert sich für Staatsangehörige aus sicheren Herkunftsstaaten, deren Asylanträge als offensichtlich unbegründet oder unzulässig abgelehnt wurden, bis zur Ausreise oder zum Vollzug der Abschiebungsandrohung (vgl. § 47 Abs. 1a AsylG).

[1455] Vgl. zu den sog. Clever-Erlassen, die ein pauschales Beschäftigungsverbot für Asylsuchende und Geduldete an das Einreisedatum 15.05.1997 knüpften, kritisch den 4. Lagebericht (2000), Kapitel II 4.3.5, S. 64.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Familienangehörigen dann aus rechtlichen Gründen nicht arbeiten dürfen, wird aus dem starken Signal an den Herkunftsstaat gleichzeitig auch ein rechtlich zwingender Bezug von aus Steuermitteln finanzierten Sozialleistungen.

So belegen zahlreiche Berichte von Flüchtlingsverbänden und Eingaben an die Beauftragte, dass tatsächlich bundesweit eine nicht unbeachtliche Zahl insbesondere junger Asylsuchender und Geduldeter unter den sozialrechtlich schwierigen Rahmenbedingungen des Asylbewerberleistungsgesetzes gleichwohl gute Integrationserfolge erreicht.[1456] Mit einer Lockerung des Beschäftigungsverbots könnten hier unangemessene Härten vermieden werden, ohne dass daraus zwingend die aufenthaltsrechtliche Konsequenz der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gezogen werden müsste. Hier setzten die gesetzlichen Änderungen der letzten Jahre an, die erst ein humanitäres Aufenthaltsrecht für gut integrierte Geduldete in § 25a AufenthG und dann – mit dem sog. Bleiberechtspaket – die stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung in § 25b AufenthG in das Aufenthaltsgesetz einführten.

Die sog. 3+2-Regelung für Geduldete stellt klar, dass auch die aufenthaltsrechtlich erlaubte Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung einen dringenden persönlichen Duldungsgrund darstellen kann. Sie verbreitert für Geduldete – im Falle eines erfolgreichen Ausbildungsabschlusses – den Weg zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit („Zweck- oder Spurwechsel“). Rechtlich ausgeschlossen von dieser Regelung sind jedoch

- wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilte Ausländerinnen und Ausländer und
- Geduldete, die einem Beschäftigungsverbot nach § 60a Abs. 6 AufenthG unterliegen.

Die zuvor geltende Regelung zur Altersgrenze von 21 Jahren für die Aufnahme einer Ausbildung in § 60a Abs. 2 AufenthG wurde – wie zuvor auch bei den gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden in § 25a AufenthG im Bleiberechtspaket – mit dem Integrationsgesetz gestrichen. Darüber hinaus wurde die Ermessensregelung mit dem

[1456] Auch wenn keine bundesweit belastbaren empirischen Analysen vorliegen, besteht über diesen Befund eigentlich kein Streit mehr. Die Erfolge werden von den Kindern und Jugendlichen teilweise über die „klassischen“ Bildungswege, mitunter aber auch über ausgezeichnete besondere Bildungseinrichtungen wie die bspw. die SchlaU-Schule in München erreicht, die ein „schulanaloges“ Konzept entwickelt hat, das in den bildungspolitischen Rahmen des Landes integriert wurde. Im Berichtszeitraum traf auch die Bundeskanzlerin am 15.07.2015 in Mecklenburg-Vorpommern auf ein Mädchen aus dem Libanon, das trotz schwierigster Rahmenbedingungen erhebliche Bildungserfolge nachweisen konnte.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Integrationsgesetz in eine Anspruchsregelung geändert.

Zusätzlich wurden Vorkehrungen getroffen, um absehbare Praxisprobleme pragmatisch lösen zu können. So führt das vorzeitige Ende oder der Abbruch der Ausbildung nicht automatisch zum Verlust der Duldung und nach einem Abschluss der Berufsausbildung kann wie üblich ggf. eine befristete Suchphase in Anspruch genommen werden, um eine der Ausbildung entsprechende Beschäftigung zu finden. Aufenthaltsrechtlich durchsetzbar waren die auch von den Arbeitgeberverbänden geforderten Änderungen jedoch nur, weil zugleich enge Berichtspflichten für die Betriebe aufgenommen wurden, bei deren Nichtbeachtung nun Geldbußen von bis zu 30.000 € verhängt werden können (vgl. § 98 Abs. 2b und 5 AufenthG).

Die Beauftragte begrüßt die 3+2-Regelung. Allerdings bleibt abzuwarten, wie sich die Anwendung der 3+2-Regelung in der Praxis tatsächlich entwickelt. Es ist zu hoffen, dass das positive Signal für den Zugang zu qualifizierten Berufsausbildungen für Geduldete die bisher unbefriedigende Praxis bundesweit ändert.

Die Beauftragte bleibt jedoch dabei,[1457] dass die geltenden Regelungen zum Beschäftigungsverbot für Geduldete, insbesondere auch bei Jugendlichen und Heranwachsenden, oftmals zu integrationspolitisch nicht vertretbaren Ergebnissen führen. Hinzu kommt, dass seit Jahren bundesweit unterschiedliche Auslegungen zu zentralen Begriffen der Regelung vorgenommen werden. Selbst Bundesgerichte sind sich in einzelnen Anwendungsfragen z.B. zu Mitwirkungsobliegenheiten mitunter alles andere als einig.[1458]

Das zwingende Beschäftigungsverbot nach § 60a Abs. 6 AufenthG sollte überdacht werden. Insbesondere sollten Ausnahmen für geduldete Personen diskutiert werden, die in Deutschland eine Schulausbildung abgeschlossen oder bereits während ihres Asylverfahrens eine Beschäftigung bzw. eine betriebliche Ausbildung aufgenommen haben. Die Beauftragte wird sich gerade vor diesem Hintergrund auch weiterhin gegen die auch im Berichtszeitraum z.B. im Rahmen der Verhandlungen um das Asylpaket I unternommenen Versuche wenden, Geduldeten gesetzlich die „Aufnahme oder Fortführung einer Bildungsmaßnahme“ zu verbieten, die nicht der allgemeinen

[1457] Vgl. 10. Lagebericht, Kapitel V, S. 128 und 129.

[1458] Vgl. DGB-Information zu Migrations- und Antirassismuspolitik: Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen, August 2015, S. 2, in der das Rundschreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 31.03.2015, Az.: IA2-2081-1-8, S. 5 und 6, zu Recht kritisiert wird. Zum Streit der Gerichte über die Zumutbarkeit bestimmter Mitwirkungshandlungen vgl. BSG, Urteil vom 30.10.2013, Az.: B 7AY 7/12, Rn. 25 zu § 1a AsylbLG, und BVerwG, Urteil vom 10.11.2009, Az.: 1 C 19.08, zu § 25 Abs. 5 AufenthG.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Schulpflicht unterliegt.

5.2 Zweckwechsel

Jenseits der beiden Gruppen der Asylsuchenden und Geduldeten sollten aus Sicht der Beauftragten zumindest auch in einigen Fallkonstellationen klare rechtliche Möglichkeiten für sog. Zweckwechsel geschaffen werden. So können gegenwärtig mit einer Aufenthaltserlaubnis zum deutschen Ausbildungsmarkt zugelassene Drittstaatsangehörige kaum von einer akademischen Ausbildung in eine schulische oder betriebliche Ausbildung wechseln (oder umgekehrt), selbst wenn sie die Bildungsvoraussetzungen erfüllen und weiterhin ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern. Bisher verweist das Aufenthaltsgesetz die Betreffenden regelmäßig auf die Ausreise und das Durchlaufen eines weiteren Visumverfahrens für den neuen Ausbildungszweck. Dies ist nicht nur kostspielig, sondern dauert mitunter so lange, dass ggf. Ausbildungsabschnitte erst deutlich später begonnen werden können. Zudem widerspricht die aktuelle Rechtslage dem Ziel der Bundesregierung, die Durchlässigkeit zwischen den Bereichen der beruflichen und der akademischen Bildung zu erhöhen. Aus Sicht der Beauftragten sollte rechtlich klargestellt werden, dass Zweckwechsel grundsätzlich bei Vorliegen der übrigen Erteilungsvoraussetzungen für den neuen Aufenthaltstitel erlaubt sind.

Ähnliches wäre hinsichtlich erwerbstätiger Drittstaatsangehöriger zu diskutieren, die z.B. nach einer Trennung von ihrem Ehegatten nach § 18 Abs. 2 AufenthG weiterbeschäftigt werden wollen. Ihnen gegenüber vertreten die Ausländerbehörden mitunter, dass die Zustimmung zur Ausübung nicht erteilt werde und damit auch der Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18 Abs. 2 AufenthG abzulehnen sei. Aus Sicht der Beauftragten ergibt sich jedoch aus § 9 BeschV, dass auch Beschäftigungs- oder Aufenthaltszeiten mit einer Aufenthaltserlaubnis zur Familienzusammenführung nach § 9 BeschV angerechnet werden können und deshalb ein zustimmungsfreier Beschäftigungszugang vorliegen kann, wenn zum Zeitpunkt der Beantragung der neuen Aufenthaltserlaubnis die Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 BeschV erfüllt sind. Die Ausländerbehörde hat dann nach Ermessen über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG zu entscheiden.

5.3 Befristete Öffnung des Zugangs aus dem Ausland für bestimmte Drittstaatsangehörige

Der sehr hohe Anteil der Zugänge von Asylsuchenden aus den Westbalkanstaaten in den Jahren 2014 und 2015, denen in den Asylverfahren jedoch nur selten Schutz zuerkannt

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

wurde, führte nicht nur zu asylrechtlichen Änderungen in der Liste sicherer Herkunftsstaaten und zu weiteren Beschäftigungsverboten für diese Gruppe. Mit der Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurde in § 26 Abs. 2 BeschV – befristet für die Zeit zwischen 2016 und 2020 – für die Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten die Möglichkeit geschaffen, die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zu jeglicher Art von Beschäftigung und entsprechend eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG zu erhalten, wenn ein Visumverfahren von dem Herkunftsland aus durchlaufen wurde.

Soweit in den letzten 24 Monaten vor der Asylantragstellung Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz bezogen wurden, darf die Zustimmung jedoch nicht erteilt werden. Von dieser Einschränkung wird wiederum bei Asylsuchenden eine Ausnahme gemacht, die zwischen dem 01.01.2015 und dem 24.10.2015 einen Asylantrag gestellt haben, sich am 24.10.2015 gestattet, mit einer Duldung oder als Ausreisepflichtige im Bundesgebiet aufgehalten haben und unverzüglich ausreisten.

Die komplizierte Regelung sollte im Herbst 2015 vor allem Asylsuchende aus den Westbalkanstaaten einmalig zu einer schnellen Rückkehr in ihren Heimatstaat bewegen. Tatsächlich bestehen nach Jahrzehnten der Migration und Flucht aus der Westbalkanregion immer noch zahlreiche enge Verbindungen nach Deutschland. Die teilweise wirtschaftlich und gesellschaftlich sehr problematische Situation in vielen Westbalkanstaaten, die auch zu Auswanderungswünschen führt, rechtfertigt aus Sicht der Beauftragten die privilegierende beschäftigungsrechtliche Öffnung, die für einige eine Alternative zum Asylverfahren bietet.

Im Ergebnis läuft die neue Regelung aus Sicht der Beauftragten allerdings nur schleppend an. Jenseits der Auseinandersetzungen über die Vergabe von Terminen bei den deutschen Auslandsvertretungen wurde in den ersten Monaten der Geltung der Regelung aus Sicht der Beauftragten vor allem über die Auslegung des Begriffs „unverzügliche“ Ausreise gestritten. Dies führte wiederholt zu Konstellationen, in denen nach einer erfolgten Ausreise die tatsächlich mögliche Aufnahme einer Beschäftigung doch nicht realisiert werden konnte. Beschäftigungsangebote kamen vor allem zu betrieblichen Berufsausbildungen in Branchen, in denen in Deutschland oft Mangel an interessierten Auszubildenden herrscht (z.B. Bäcker, Koch), oder Beschäftigungen, für die eine qualifizierte Berufsausbildung nicht erforderlich ist.

In beiden Konstellationen handelt es sich schon mit Blick auf die zu erzielenden Einkommen um Zuwanderungswünsche einzelner Personen. Der Lebensunterhalt von Familien wird durch die angestrebten bzw. erreichbaren Beschäftigungen kaum gesichert werden können. Es ist auch deshalb davon auszugehen, dass künftig oftmals

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Pendelmigration zwischen den Westbalkanstaaten und Deutschland stattfinden wird bzw. dass sehr enge Verbindungen zu den Familien im Herkunftsland bestehen bleiben werden.

5.4 Entwurf einer Neufassung der Blue Card-Richtlinie der Europäischen Union

Im Juni 2016 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Neufassung der 2009 verabschiedeten Blue Card-Richtlinie, die die Zulassung und Mobilität hoch qualifizierter Arbeitnehmer aus Drittstaaten sowie ihrer Familienangehörigen betrifft, vorgelegt.[1459] Hintergrund des Reformvorschlags ist, dass die Zuwanderung von beruflich hoch qualifizierten Fachkräften in die Europäische Union im Rahmen der Blauen Karte EU sehr gering ist. EU-weit wurden 2014 insgesamt weniger als 40.000 Aufenthaltserlaubnisse für Hochqualifizierte erteilt.[1460] In Deutschland beträgt die Anzahl aller Inhaber einer Blauen Karte EU gemäß § 19a AufenthG (einschließlich der Inhaberinnen und Inhaber einer Niederlassungserlaubnis gemäß § 19a Abs. 6 AufenthG) zum Stichtag 31.12.2015 ca. 30.000.[1461] Deutschland stellt damit den weit überwiegenden Anteil aller Inhaberinnen und Inhaber einer Blauen Karte innerhalb der Europäischen Union.[1462] Angesichts des bestehenden Fachkräftebedarfs und des Zieles der Blauen Karte, zentrales Instrument für die Zuwanderung von Hochqualifizierten zu sein, sind auch diese Erteilungszahlen deutlich zu gering. Auch aus deutscher Sicht bestehen ein Bedarf und das Interesse an verstärkter Zuwanderung von hoch qualifizierten Fachkräften. Vor diesem Hintergrund ist das allgemeine Ziel der EU-Kommission, die Wirkung der Blauen Karte auszuweiten und sie für mehr beruflich qualifizierte Fachkräfte attraktiver zu machen, aus Sicht der Beauftragten sehr zu begrüßen.

Der Kommissionsvorschlag beinhaltet u.a. eine allgemeine Absenkung der erforderlichen Gehaltsschwellen, die Ausweitung des Adressatenkreises durch Einbeziehung von Nichtakademikern unter bestimmten Voraussetzungen, Maßnahmen zur Entbürokratisierung z.B. bei der Antragstellung oder beim Arbeitgeberwechsel, die

---

[1459] Vgl. Europäische Kommission, Straßburg, Pressemitteilung vom 07.06.2016.

[1460] Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer umfassende Qualifikationen voraussetzenden Beschäftigung, COM(2016) 378 final, S. 3 m.w.N.

[1461] Vgl. in diesem Bericht Kapitel III 3.2.1. Die Blaue Karte EU wurde in Deutschland mit Wirkung zum 01.08.2012 eingeführt.

[1462] Im Jahr 2014 wurden 87,4 % aller EU-weit ausgegebenen Blauen Karten EU von Deutschland ausgestellt. Dahinter folgten Frankreich, Luxemburg und Rumänien. Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Zahlen zur Blauen Karte EU, 05.09.2016, im Internet abrufbar unter http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/BlaueKarteEU/blaue-karte-eu-node.html.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Erleichterung der Mobilität der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer innerhalb der Europäischen Union sowie eine Ausweitung des personellen Anwendungsbereichs auf drittstaatsangehörige Familienangehörige von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern sowie auf Hochqualifizierte, die in einem Mitgliedstaat als international Schutzberechtigte anerkannt wurden. Aus integrationspolitischer Sicht wird von der Beauftragten insbesondere der Vorschlag, dass auch anerkannte Flüchtlinge, die hoch qualifiziert sind, unter den in der Richtlinie genannten Voraussetzungen eine Blaue Karte-EU erhalten können sollen, begrüßt. Ziel des Richtlinienentwurfs ist es auch, die Sichtbarkeit der Blauen Karte zu erhöhen, weshalb im Entwurf auch vorgesehen ist, parallele nationale Regelungen auszuschließen. Die Verhandlungen zum Richtlinienentwurf stehen allerdings noch am Anfang.

5.5 Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen und Qualifikationen

Die in den letzten Jahren erfolgten rechtlichen Verbesserungen und Verbesserungen der übrigen Rahmenbedingungen im Bereich der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und Qualifikationen zielen auf zwei Bereiche: Zum einen erleichtern die erfolgten Rechtsänderungen insbesondere zugewanderten drittstaatsangehörigen „Bildungsausländern“ – also Personen, die ihren höherwertigsten Berufsabschluss im Ausland erlangt haben – den Zugang zu einer qualifikationsadäquaten Beschäftigung in Deutschland. Dies ist die partizipationspolitische Dimension der Anerkennung von Berufsabschlüssen, die aktuell auch Flüchtlingen zugutekommen kann. Zum anderen sind klare und einfache Strukturen bei der Anerkennung von Berufsabschlüssen auch ein Baustein, um im internationalen Wettbewerb einem Fachkräftemangel auf einem nationalen Arbeitsmarkt auch durch Zuwanderung von Fachkräften begegnen zu können.

Im Berichtszeitraum wurden zwei umfassende Berichte insbesondere zu den Anerkennungsgesetzen des Bundes, aber auch der Länder vorgelegt.[1463] Darüber hinaus war das Thema „Anerkennung von ausländischen Abschlüssen und Berufsqualifikationen“ unter dem Tagesordnungspunkt „Entwicklung der Flüchtlingslage“ Thema der Sitzung des Bundeskabinetts vom 09.03.2016.

Im Berichtszeitraum war die Richtlinie 2013/55/EU umzusetzen, die die Richtlinie 2005/36/EG geändert hatte. Betroffen sind Abschlüsse in reglementierten Berufen, die innerhalb der Europäischen Union entweder erlangt oder anerkannt worden sind. Die Neuerungen zielten – der Binnenmarktlogik entsprechend – insbesondere auf

[1463] Vgl. BT-Drs. 18/5200 vom 12.06.2015 und BT-Drs. 18/8825 vom 15.06.2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

die Einführung eines europäischen Berufsausweises. Hinzu kommen ein Vorwarnmechanismus für Missbrauchs- bzw. Berufsausübungsverbotsfälle zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sowie die Ermöglichung eines partiellen Berufszugangs, wenn die in einem Berufsanerkennungsverfahren festgestellten nötigen Ausgleichsmaßnahmen den Umfang einer Berufsausbildung erreichen würden. Eine automatische oder zumindest deutlich erleichterte Anerkennung eines von einem Mitgliedstaat bereits anerkannten Berufsabschlusses aus einem Drittstaat bei Weiterwanderungsfällen wurde auf EU-Ebene leider noch nicht erreicht. Nach wie vor kann deshalb jeder Mitgliedstaat den bereits einmal innerhalb der Europäischen Union anerkannten Abschluss erneut prüfen.

Bei den an die Beauftragte herangetragenen Fragen und Eingaben geht es zumeist um Berufsabschlüsse, die in Drittstaaten erlangt wurden. Betroffen sind oftmals Personen, die im Wege der Familienzusammenführung nach Deutschland gekommen sind oder sich nach längeren, mitunter auch mehreren Voraufenthalten entscheiden, in Deutschland bleiben und arbeiten zu wollen. Vor dem Hintergrund des hohen Zugangs von Asylsuchenden in den letzten beiden Jahren wendeten sich im Berichtszeitraum aber auch vermehrt Asylsuchende und Flüchtlinge an die Beauftragte.

Die Beauftragte hat deshalb tatsächlich nur ein kleines Segment des Berufsanerkennungsgeschehens in Deutschland im Blick. Wie die offiziellen Erhebungen zeigen,[1464] besitzen die meisten Anerkennungssuchenden die deutsche Staatsangehörigkeit. Von den Antragstellenden in den Jahren 2012 bis 2014 kommt der größte Teil aus Deutschland, Rumänien, Polen, Bosnien und Herzegowina sowie Spanien oder ist dort eingebürgert worden. Bei Berufsanerkennungen geht es in Deutschland also zuerst um innerhalb der Europäischen Union oder innerhalb Europas (einschließlich Bosnien und Herzegowina, Russischer Föderation und Serbien) erworbene Berufsabschlüsse.

Gleichwohl ist es wichtig, dass mit den Richtlinienumsetzungsgesetzen auf Bundesebene[1465] auch einige Änderungen erfolgten, die für Abschlüsse aus Drittstaaten

---

[1464] Vgl. BT-Drs. 18/8825, Abb. 9.

[1465] Vgl. u.a. das Gesetz zur Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes und anderer Gesetze vom 22.12.2015, BGBl. 2015 I Nr. 55 vom 30.12.2015, S. 2572–2574, und Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.11.2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

gelten. Das bei der Berufsanerkennung von Heilberufen immer wieder feststellbare Problem, dass dem Anerkennungssuchenden gleich zu Beginn des Verfahrens seine fehlenden Kenntnisse der deutschen Sprache zur Ausübung seines Berufs entgegengehalten werden, wurde aufgegriffen. Es wurde gesetzlich noch deutlicher als bisher herausgestellt, dass es sich um zwei zwar miteinander verbundene, aber trotzdem jeweils eigenständige Verfahren handelt. In der Praxis führte das beschriebene Vorgehen der für die Anerkennung zuständigen Stellen oft zu unnötigen Zeitverlusten im Anerkennungsverfahren und deshalb zu Frustration. Dies ist gerade auch in Fällen des Zugangs aus dem Ausland oftmals kaum zu vermitteln, wenn dort Deutschkurse teilweise nur schwer erreichbar sind und die Anerkennungssuchenden auch noch andere Optionen haben, als nach Deutschland zuzuwandern.

Ebenfalls eine Veränderung erfuhr der im Berufsanerkennungsverfahren zentrale Begriff „wesentliche Unterschiede“. Immer wieder waren Anerkennungssuchende – auch mit erheblicher Berufserfahrung – bereits daran gescheitert, dass die nachgewiesene kürzere Dauer ihrer Berufsausbildung bereits den wesentlichen Unterschied ausmachte. Jedenfalls wenn die Ausbildungsinhalte gleichwohl denen der deutschen Ausbildung entsprechen, ist dies künftig nicht mehr möglich. Dies ist zu begrüßen.

Schließlich wurde festgelegt, dass Anerkennungssuchenden innerhalb einer Frist von sechs Monaten die Möglichkeit gegeben werden muss, eine Eignungs- oder Kenntnisprüfung abzulegen, um festgestellte wesentliche Unterschiede ausgleichen zu können.

Im Rahmen des sog. Bleiberechtspakets[1466] wurden durch die Aufnahme von § 17a AufenthG die aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten erweitert, bereits festgestellte wesentliche Unterschiede durch die Teilnahme an Ausgleichsmaßnahmen oder einer Kenntnisprüfung im Bundesgebiet auszugleichen. Die Ermessensregelung erlaubt hierfür die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis mit einer Geltungsdauer von bis zu 18 Monaten. Soweit die Maßnahme überwiegend betrieblich durchgeführt wird, ist die Bundesagentur für Arbeit einzubeziehen. Zur nachzuweisenden Sicherung des Lebensunterhalts kann der Anerkennungssuchende durch eine unabhängige Beschäftigung im Umfang von zehn Stunden in der Woche beitragen. Darüber hinaus kann zeitlich unbefristet gearbeitet

---

Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“) für bundesrechtlich geregelte Heilberufe und andere Berufe, vgl. BT-Drs. 18/6616 vom 09.11.2015. Das Gesetz vom 18.04.2016 findet sich im BGBl. I 2016 Nr. 19 vom 22.04.2016, S. 886–950. Zu den Änderungen in den Berufsgesetzen, für die die Länder Gesetzgebungszuständigkeit haben, vgl. www.annerkennung-in-deutschland.de.

[1466] Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.07.2015, BGBl. I Nr. 32 vom 31.07.2015, S. 1386–1399.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

werden, wenn die abhängige Beschäftigung in engem Zusammenhang mit der angestrebten Berufsanerkennung steht, die Bundesagentur zugestimmt hat und – für den Fall der späteren Berufsanerkennung – z.B. ein Arbeitsplatzangebot vorliegt. § 17a Abs. 4 AufenthG ermöglicht, nach der erfolgten Berufsanerkennung, eine einjährige Suchphase, um in Deutschland einen entsprechenden Arbeitsplatz zu finden.

Es bleibt abzuwarten, wie sich diese weitere Öffnung des Aufenthaltsgesetzes entwickelt. Insbesondere nach Fachkräften suchenden Betrieben werden mit der Änderung praxisnahe Möglichkeiten eröffnet, ausländische Fachkräfte an die innerbetrieblichen Prozesse heranzuführen, zu qualifizieren und damit zu integrieren.

Ebenfalls deutliche Fortschritte sind nun – vier Jahre nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes des Bundes – im Bereich der Heilberufe zu erwarten. Nachdem die Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen sowie zur Erteilung und Verlängerung von Berufserlaubnissen in Heilberufen des Bundes im August 2013 wirksam wurde, hat am 01.01.2016 nach einem Beschluss der Kultusministerkonferenz eine zentrale Gutachtenstelle bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) ihre Arbeit aufgenommen. Die geplante personelle Aufstockung um 16 Stellen war aus Sicht der Beauftragten überfällig, weil sie auch zu einer schnelleren Vereinheitlichung der Bewertungen von Drittstaatsabschlüssen beitragen wird.[1467] Im Rahmen des Asylgipfels vom 24.09.2015 sagten darüber hinaus die Länder zu, 16 weitere Stellen bei der ZAB einzurichten und die zuständigen Anerkennungsstellen der Länder angemessen auszustatten, um die anstehenden Aufgaben bei der Bewertung akademischer Abschlüsse, von Schulabschlüssen und Hochschulzugangsberechtigungen besser bewältigen zu können.

Aus der Praxis der Anerkennung von Berufsabschlüssen sind der Beauftragten zwei Punkte wiederholt berichtet worden, die es im Auge zu behalten gilt:

Zum einen nehmen die Probleme bei der Vorlage aussagekräftiger ausländischer amtlicher Dokumente bzw. Nachweise auch im Bereich der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse zu. Solche amtlichen Nachweise, die polizeiliche Führungszeugnisse, aber auch Leumundsnachweise aus den Herkunftsstaaten umfassen, sind vielen Verwaltungen anderer Länder fremd und insbesondere im Falle von schweren

[1467] Vgl. zum unterschiedlichen Vorgehen in den Ländern bei wichtigen Fragen die BT-Drs. 18/8825, Kapitel 4.2.1.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

bewaffneten Konflikten, wie in Syrien, auch kaum oder nicht in zumutbarer Weise zu beschaffen. Mitunter wird gegenüber anerkannten Flüchtlingen großzügiger verfahren als gegenüber denjenigen Syrerinnen und Syrern, die im Wege der Familienzusammenführung oder über die Bundes- oder Landesaufnahmeanordnungen nach § 23 Abs. 1 bzw. 2 AufenthG nach Deutschland gekommen sind.[1468] Insoweit muss einerseits über die Erweiterung der Befreiungsmöglichkeiten von der Pflicht zur Vorlage amtlicher Nachweise für weitere Gruppen von Anerkennungssuchenden nachgedacht werden.[1469] Es muss weiter über einen angemessenen Ausgleich des Schutzes von Patientinnen und Patienten mit den Interessen der betreffenden Anerkennungssuchenden nachgedacht werden.

Dies muss andererseits mit der Entwicklung und dem tatsächlichen Ausbau alternativer Nachweismöglichkeiten im Bereich der beruflichen Fähigkeiten einhergehen.[1470] Nur durch praxisnahe Qualifikationsanalysen kann eine möglichst qualifikationsadäquate Beschäftigung von Personen erreicht werden, die z.B. aus Bürgerkriegsländern fliehen mussten. Darüber hinaus entspricht es ohnehin dem Anspruch der Anerkennungsgesetze des Bundes und der Länder, die Anerkennungschancen nicht an den erteilten Aufenthaltstitel zu koppeln.

Zum anderen werden immer wieder Probleme in Fallkonstellationen berichtet, in denen Anerkennungssuchende, weil sie gut qualifiziert sind, z.B. über eine berufliche Weiterbildung nach § 81 SGB III eine ihrem ausländischen Berufsabschluss und ihren Berufserfahrungen entsprechende Beschäftigung als Fachkraft anstreben. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung wird – so berichten Beratungsstellen wiederholt – bei

---

[1468] Vgl. z.B. den Beitrag in Die Tageszeitung vom 08.01.2016, S. 23 (Berlin-Teil).

[1469] Erahnen lassen sich die praktischen Probleme, wenn z.B. § 3 Abs. 6 Bundesärzteordnung verlangt, u.a. beim Antrag auf Approbation folgende Nachweise vorzulegen:

„3. die Unterlagen, die von den zuständigen Behörden des Herkunftsstaats ausgestellt wurden und belegen, dass die Erfordernisse nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 erfüllt werden, oder, wenn im Herkunftsstaat die vorgenannten Unterlagen nicht ausgestellt werden, eine eidesstattliche Erklärung oder – in den Staaten, in denen es keine eidesstattliche Erklärung gibt – eine feierliche Erklärung, die die betreffende Person vor einer zuständigen Justiz- oder Verwaltungsbehörde oder gegebenenfalls vor einem Notar oder einer entsprechend bevollmächtigten Berufsorganisation des Herkunftsstaats, der eine diese eidesstattliche oder feierliche Erklärung bestätigende Bescheinigung ausstellt, abgegeben hat,

4. der Nachweis nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 3, wobei ein entsprechender Nachweis, der im Herkunftsmitgliedstaat gefordert wird, anerkannt wird, oder, wenn im Herkunftsmitgliedstaat kein derartiger Nachweis verlangt wird, eine von einer zuständigen Behörde des Herkunftsmitgliedstaats ausgestellte Bescheinigung,

5. eine Bescheinigung der zuständigen Behörden des Herkunftsmitgliedstaats, aus der hervorgeht, dass die Nachweise über die geforderten Ausbildungsvoraussetzungen den in der Richtlinie verlangten Nachweisen entsprechen (…).“

[1470] Vgl. § 14 BQFG oder § 50 Handwerksordnung.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Arbeitsuchenden aber auch bei Beschäftigten jedoch versagt. Die Betreffenden müssen im Ergebnis ihren Qualifikationen nicht entsprechende Beschäftigungsverhältnisse suchen oder verbleiben überqualifiziert in dem bestehenden Beschäftigungsverhältnis.

Die Förderung nach dem SGB III dient aber u.a. dazu, die rechtlichen Vorgaben des § 1 Abs. 2 Nr. 2 bis 4 SGB III umzusetzen. Hier wird festlegt, dass die Leistungen der Arbeitsförderung „insbesondere (…)

2. die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten fördern,
3. unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken und
4. die berufliche Situation von Frauen verbessern [sollen], indem sie auf die Beseitigung bestehender Nachteile sowie auf die Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hinwirken und Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit gefördert werden.“

Auch wenn der Beauftragten bewusst ist, dass die beschriebenen Konstellationen nicht nur im Falle der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse auftreten, wird sie den Berichten aus den Beratungsstrukturen nachgehen. Dies könnte insbesondere auch vor dem Hintergrund der erfolgten Erleichterungen beim Beschäftigungszugang von Asylsuchenden von Bedeutung sein.[1471]

[1471] Vgl. hierzu in diesem Bericht Kapitel III 5.1.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

IV Migrations- und Integrationsforschung

Mit der Entwicklung Europas zu einer bedeutenden Wanderungsregionen sind Migration und Integration auch in Deutschland zu wichtigen Forschungsthemen geworden. Die wachsenden globalen Wanderungsdynamiken stellen die Migrations- und Integrationsforschung vor neue Herausforderungen. Um den gesellschaftlichen Wandel in seinen verschiedenen Ausprägungen zu verstehen und zu gestalten, sind eine wissenschaftsbasierte Analyse und Begleitung dieser Prozesse notwendig.

Die mit Migration verbundenen Veränderungen im Zusammenleben stellen die Wissenschaft vor die Aufgabe, den Wandel empirisch zu begleiten und daraus Wege für den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu entwerfen. Die Forschungslandschaft ist im Berichtszeitraum stark in Bewegung gekommen. Dabei stellt insbesondere die Integration der großen Zahl Geflüchteter ein Forschungsfeld dar, das an gängige Erklärungsmuster anknüpft, diese aber auch infrage stellt. Komplexe Fragestellungen und wissenschaftliche Kontroversen in Bezug auf Identität, Zusammenhalt, Inklusion und Exklusion gewinnen an Bedeutung.

Diese Herausforderungen und die gestiegene Nachfrage von Politik und Zivilgesellschaft nach Erklärungen und evidenzbasierten Empfehlungen aus der Wissenschaft erfordern aus Sicht der Beauftragten mittelfristig eine deutliche und nachhaltige Stärkung der Migrations- und Integrationsforschung. Der gegenwärtige Zustand institutioneller und personeller Fragilität muss überwunden, die Vernetzung der Forschenden und Institutionen muss weiter gestärkt, das Verhältnis von projektorientierter und struktureller Förderung überdacht werden. Im Folgenden werden Institutionen und Forschungsschwerpunkte kursorisch und ohne Anspruch auf Vollständigkeit erörtert.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

1 Die institutionelle Anbindung der Migrations- und Integrationsforschung

Die Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland hat sich historisch entlang von bereits vollzogenen Migrationsbewegungen entwickelt und die Anfangsphase monokausaler, gruppenbezogener Distanz- bzw. Differenzanalysen schrittweise überwunden. Die Forschungsentwicklung im Bereich der Migration und Integration ist zunehmend auch als eine Reaktion auf gesellschaftliche Veränderungen zu sehen. Aktuell ist dies auch am wachsenden Forschungsaufkommen zu Fragen von Flucht und Migration im Zuge der insbesondere seit Sommer 2015 rasant gestiegenen Flüchtlingszahlen zu beobachten. Fragestellungen sind daher oft an antizipierten Problemlagen orientiert, deren Ziel es ist, über den reinen Erkenntnisgewinn hinaus Lösungen für Politik und Praxis anzubieten.

Die Migrations- und Integrationsforschung ist ihrem Selbstverständnis nach sowohl eine eigenständige Fachdisziplin als auch eine Erweiterung des Forschungsspektrums klassischer Disziplinen. Zudem ist sie als Ebene wissenschaftlicher Diskurse zu verstehen, die mithilfe verschiedener fachbezogener Theorien Fragestellungen im Bereich Migration und Integration bearbeitet. Entsprechend dieser Ausrichtung ist dieser Forschungsbereich u.a. durch folgende Eigenschaften gekennzeichnet.

Erstens: Kennzeichnend für die Migrations- und Integrationsforschung ist ihre Multi- und Interdisziplinarität. Zwar ist in der deutschen Forschungslandschaft eine schwerpunktmäßige Verankerung von Migrations- und Integrationsthemen in der Soziologie zu beobachten, u.a. aber auch in der Politikwissenschaft, in den Rechtswissenschaften und zunehmend auch den Wirtschaftswissenschaften und der Medizin werden zentrale Migrations- und Integrationsfragen erforscht.

Zweitens ist die Migrations- und Integrationsforschung – wie auch das deutsche Wissenschaftssystem insgesamt – institutionell differenziert aufgestellt. Ein Teil der Migrations- und Integrationsforschung wird an Universitäten und universitätsnahen Forschungsinstituten betrieben. Aber auch außeruniversitäre Forschungseinrichtungen liefern einen wichtigen Beitrag zum Erkenntnisgewinn im Bereich Migration und Integration. Diese Vielfalt ist kann als eine unbedingt zu erhaltende Stärke gesehen werden.[1472]

In Zusammenhang mit der starken institutionellen Disparität der Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland ist auch die Tatsache zu sehen, dass bisher

[1472] Vgl. hierzu Wissenschaftsrat: Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems, Drs. 3228-13, Braunschweig 12.07.2013.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

projektbezogene Auftragsforschung im Vergleich zur Grundlagenforschung eine größere Rolle einnimmt. Gerade an den außeruniversitären, in zunehmendem Maße aber auch an universitären Forschungseinrichtungen werden aktuelle Fragen zu Migration und Integration in der Regel in zeitlich oft eng begrenzten Projekten mit Fördergeldern vermehrt auch von Bund und Ländern sowie dem Engagement von Stiftungen bearbeitet. Anders als in der Grundlagenforschung, deren Erkenntnisinteresse vor allem den zugrunde liegenden Strukturen, Prozessen und Funktionen gewidmet ist, geht es in der projektbezogenen Auftragsforschung häufig um schnelle Antworten auf aktuelle Probleme und Herausforderungen sowie die Erarbeitung konkreter Handlungsempfehlungen für Politik und Gesellschaft. Die entsprechenden Forschungsfragen sind dabei eng mit dem Erkenntnisinteresse der jeweiligen Fördermittelgeber verbunden.

Einerseits hat das gestiegene Interesse am Forschungsbereich u.a. dazu beigetragen, dass neue Stellen in der Migrations- und Integrationsforschung entstanden sind. Anderseits ist aber nicht auszuschließen, dass die hier beschriebene Ausgangslage die kontinuierlich Ausbildung von jungen Migrations- und Integrationsforscherinnen und -forschern sowie deren langfristige Bindung an den Forschungsbereich bzw. die Institute erschwert und Integrationsforscherinnen und -forscher teilweise, nachdem sie ihre Forschung eine Zeitlang auf Fragen der Migration und Integration fokussiert haben, aufgrund mangelnder Perspektiven entweder in ihre Herkunftsdisziplin zurück kehren oder den Wissenschaftsbetrieb ganz verlassen und damit der Forschung verlustig gehen.

Die folgende Übersicht in Tabelle 29 versucht eine Einordnung der bestehenden Forschungslandschaft im Bereich Migration und Integration anhand ihrer institutionellen Anbindung und des Grades ihrer Fokussierung von Migrations- und Integrationsthemen. Sie liefert so einen Überblick über die institutionelle Diversität und Disparität der beteiligten Akteure.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabelle 29: Ausgewählte Migrations- und Integrationsforschungsinstitute: Schwerpunktsetzung und institutionelle Anbindung[1473]

	Ausschließlicher Migrations- und Integrationsfokus	Mit Arbeitsschwerpunkt zu Migration und Integration
Universitäre Forschungseinrichtungen	Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück europäisches forum für migrationsstudien e.V. (efms), Universität Bamberg Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI), Institut an der Universität Duisburg-Essen Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin	Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Universität Mannheim Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG), Universität Bielefeld Institut zur Qualitätssicherung im Bildungswesen (IQB), Humboldt-Universität zu Berlin Forschungszentrum für internationales und europäisches Ausländer- und Asylrecht (FZAA)/ DFG-Exzellenzcluster „Kulturelle Grundlagen der Integration“, Universität Konstanz
Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen	Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften (MPIMMG), Göttingen Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Berlin Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF-FZ), Nürnberg	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg Forschungsbereich 2 „Migration und Mobilität“ des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BIB) im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern [1474]

Quelle: eigene Darstellung

Das Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) in Osnabrück, das bereits auf eine 25-jährige Institutsgeschichte verweisen kann, hat frühzeitig den Blick auf notwendige Fragen im Kontext von Migration und Integration in Deutschland gerichtet und entscheidend zu deren Verankerung im Wissenschaftsbetrieb beigetragen. Heute zählt es

[1473] Es wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben, die Reihenfolge der Nennung stellt keine Rangfolge dar, die verwendeten Abkürzungen werden im weiterführenden Text verwendet.

[1474] An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass sich auch weiterer Stiftungen (bspw. vodafone Stiftung oder Bertelsmann Stiftung) in diesem Bereich mit eigenen Forschungsvorhaben oder der Förderung von Forschungsprojekten engagieren.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

zu seinen wesentlichen Aufgaben, Forschungen zu Migration und interkulturellen Fragen zu intensivieren und zu koordinieren, die fachliche und weitere Öffentlichkeit kritisch zu informieren, den Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis zu fördern sowie wissenschaftlich fundierte Einschätzungen und Handlungsempfehlungen zu erarbeiten.[1475]

Unter den neueren universitären Forschungsinstituten, die sich ausschließlich Migrations- und Integrationsthemen widmen, ist das Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) als Forschungsverbund hervorzuheben. Im Frühjahr 2014 neu gegründet, hat sich das BIM bereits zu einem relevanten Akteur in der Forschungslandschaft entwickelt und sich in gleichem Maße als wichtiger Ansprechpartner für Politik und Zivilgesellschaft etabliert. In sechs Abteilungen wird dort zu wissenschaftlichen Grundfragen sowie zu den Themen Bildung, Arbeitsmarkt, soziale Netzwerke und Zivilgesellschaft, Sport und Gesundheit disziplinübergreifend empirisch geforscht.

Neben den ausschließlich zu Migrations- und Integrationsfragen arbeitenden Instituten gibt es im universitären Bereich eine Reihe von interdisziplinären Forschungseinrichtungen, die auch, aber nicht ausschließlich zu Fragen von Migration und Integration forschen. Dazu zählt z.B. das Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) an der Universität Mannheim. Der Bereich „Migration und Integration“ ist einer von sechs inhaltlichen Schwerpunkten des Zentrums. Hier wird überwiegend quantitative empirische Sozialforschung zu Fragen der strukturellen Integration von Migranten (z.B. in den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem) betrieben. Im Gegensatz zu den meisten anderen Forschungseinrichtungen im Bereich Migration und Integration konzentriert sich das MZES ausschließlich auf langfristige Grundlagenforschung.[1476]

Im außeruniversitären Bereich ist die Migrations- und Integrationsforschung ebenfalls äußerst heterogen, nicht nur was ihre institutionelle Verankerung, sondern auch was ihre finanziellen Förderstrukturen angeht. Zu den Einrichtungen, die sich im Wesentlichen Migrations- und Integrationsthemen widmen, zählen das zur Max-Planck-Gesellschaft gehörende Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften

[1475] Nähere Informationen auf der Internetseite des Instituts unter: https://www.imis.uni-osnabrueck.de/imis/ziele.html.

[1476] Im Falle des MZES heißt das, dass nur begutachtete Drittmittelforschung betrieben wird, die zu über 90 % von der DFG finanziert wird.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

(MPIMMG) in Göttingen, aber auch der Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) in Berlin. Der Sachverständigenrat ist eine ausschließlich stiftungsfinanzierte Initiative.[1477] Als unabhängiges, interdisziplinär besetztes Expertengremium berät der SVR die Politik handlungsorientiert mit alternierenden Berichten zu Migration und Integration und legt regelmäßig ein evidenzbasiertes „Integrationsbarometer“ vor. Der SVR-Forschungsbereich führt im Wesentlichen projektbasierte Studien zu aktuellen Themen von Migration und Integration durch.

Im Rahmen der Ressortforschung des Bundes ist zum einen das Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zu nennen, das zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern (BMI) gehört. Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 wurde dem BAMF nach § 75 Nr. 4 AufenthG die Aufgabe übertragen, wissenschaftliche Forschung über Migrationsfragen zu betreiben. Mit dem Integrationsgesetz 2016 wurde dies um die Aufgabe Integrationsforschung erweitert (§ 75 Nr 4a AufenthG). Das Forschungszentrum betreibt u.a. Begleitforschung, deren Ziel die Gewinnung analytischer Aussagen für die Steuerung der Zuwanderung und der Integration ist. Integration wird dabei als Zusammenspiel mehrerer Dimensionen interpretiert (strukturelle, kulturelle, soziale und identifikative Integration). Im Blick sind u.a. Analysen zum Migrationsgeschehen nach und von Deutschland, zu vielfältigen Auswirkungen von Migrations- und Integrationsprozessen und zu Möglichkeiten der Migrationssteuerung, auch mit Blick auf den Arbeitsmarkt.[1478] Auf diese Weise betreibt es Politikberatung, um wissenschaftliche Erkenntnisse rund um Migration, Integration und Asyl in Politik, Praxis, Wissenschaft und Zivilgesellschaft bekannt und nutzbar zu machen.

Daneben besteht ebenfalls im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern mit dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BIB) eine stark auf Grundlagenforschung

---

[1477] Derzeit wird der SVR von sieben Stiftungen getragen: Stiftung Mercator, Volkswagen Stiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland. Vgl. hierzu die Internetseite des SVR unter: http://www.svr-migration.de/.

[1478] BAMF (2016): Migrations- und Integrationsforschung, Jahresbericht 2015 des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/jahresbericht-forschungszentrum-2015.pdf?; zu den laufenden Projekten des BAMF-FZ siehe auch: http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Forschung/Themen/themen-node.html

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

ausgerichtete Ressortforschungseinrichtung mit einem eigenen Forschungsbereich „Migration und Mobilität“, der derzeit erweitert wird.

Auch an außeruniversitären Forschungseinrichtungen, die – im Gegensatz zu den gerade genannten – nur durch einzelne Arbeitsschwerpunkte den Themenbereich Migration und Integration bearbeiten, wird ein wichtiger Beitrag zur Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland geleistet. Am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) wird im Forschungsschwerpunkt „Migration und Diversität“ untersucht, wie Gesellschaften mit Einwanderung und der anwachsenden kulturellen und religiösen Vielfalt umgehen.[1479] Für einige, wie z.B. das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin, zu dem die Survey-Gruppe SOEP (Sozio-oekonomisches Panel) gehört, stellen die Erhebung und Analyse empirischer Basisdaten das zentrale Fundament ihrer Forschung dar. Mit dem SOEP beispielsweise steht ein bundesweiter, repräsentativer Datensatz zur Verfügung, mit dem vielfältige Fragestellungen zu Migration und Integration quantitativ-empirisch analysiert und ausgewertet werden können, da das Merkmal „Migrationshintergrund“ umfassend erhoben wird.[1480] Dazu tragen ebenso die differenzierten empirischen Analysen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit bei.[1481]

Neben der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), die im Wesentlichen Grundlagenforschung an den Universitäten (z.B. das Exzellenzcluster „Kulturelle Grundlagen der Integration“) und universitätsnahen Forschungsinstituten finanziert, unterstützen sowohl die großen Wissenschaftsorganisationen, Ministerien als auch Stiftungen über ihre Schwerpunktsetzungen und Förderung die Bearbeitung migrations- und integrationsrelevanter Fragestellungen. Insbesondere in der Vergabe von Auftragsforschung im Bereich Migration und Integration sind Bundesministerien aktiv, ebenso Landesministerien und Institutionen auf EU-Ebene.[1482]

[1479] Näheres dazu auf der Internetseite des WZB unter: https://www.wzb.eu/de/forschung/migration-und-diversitaet.

[1480] Mehr dazu in Kapitel IV.3 „Datengrundlagen der Migrations- und Integrationsforschung“.

[1481] Das IAB ist eine besondere Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit (BA). Es ist institutionell unmittelbar beim Vorstand der BA verankert. Das IAB ist keine Ressortforschungseinrichtung im engeren Sinne, sondern ein Forschungsinstitut, das mit dem zuständigen Ressort BMAS kontinuierlich zusammenarbeitet. Es versteht sich als wissenschaftlicher Politikberater, der eine Brücke zwischen Wissenschaft und Praxis schlägt.

[1482] Vgl. hierzu auch Schimany, Peter / Schock, Hermann: Migrations- und Integrationsforschung im Spiegel der Datenbanken ‚Sozialwissenschaftliches Forschungsinformationssystem (SOFIS)‘ und ‚Sozialwissenschaftliches Literaturinformationssystem (SOLIS)‘. In: Vorstand des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien der Universität Osnabrück (Hrsg.): IMIS-Beiträge, Heft 41/2012, S. 126 f.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

2 Schwerpunkte der aktuellen Migrations- und Integrationsforschung

Drei zentrale Entwicklungen in der Migrations- und Integrationsforschung sind zu beobachten. Erstens nehmen Forschungsfragen mit Bezug auf Flucht und Flüchtlinge aufgrund der aktuellen Entwicklungen der Fluchtmigration einen größeren Raum ein. Zweitens werden vermehrt die Auswirkungen von Migration und Integration auf die bzw. in der Gesamtbevölkerung in den Blick genommen. Drittens ist zu beobachten, dass die Analyse von Potenzialen im Vergleich zu der von Defiziten an Bedeutung gewinnt.

Die Themen rund um Flucht sind in kurzer Zeit zu einem neuen thematischen Schwerpunkt der Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland geworden. Ungeachtet der hohen gesellschaftlichen Relevanz des Flüchtlingsthemas auch in der Vergangenheit hat sich die fluchtbezogene Forschung in Deutschland bislang jedoch kaum zu einem etablierten Forschungszweig innerhalb der Migrations- und Integrationsforschung entwickelt. Angesichts der aktuellen, vor allem verwaltungspraktischen, aber auch gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen, ist nun eine starke Ausweitung anwendungsbezogener und projektbasierter Forschung zu Flucht und Flüchtlingen zu beobachten. Eine Reihe der in Tabelle 29 aufgeführten Migrations- und Integrationsforschungsinstitute haben 2016 primär anwendungsbezogene Forschungsprojekte zu Flüchtlingen begonnen. Die folgenden Darstellungen können nur einen Überblick dazu geben und erheben nicht den Anspruch, den gesamten Forschungstand abzubilden.

Das BAMF-FZ, dass schon seit Beginn des Jahrzehnts zu Fluchtmigration und zum administrativen Umgang mit Asylbewerben forscht[1483], hat im Jahr 2016 mehrere Studien zur Lebenssituation von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen in Deutschland[1484], zu Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit von

---

[1483] Z. B. Scholz, Antonia: Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern. Forschungsbericht 19, Nürnberg 2013. Hoffmann, Ulrike: Die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren und im Fall der erzwungenen Rückkehr, Working Paper 56, Nürnberg 2013. Müller, Andreas: Unbegleitete Minderjährige in Deutschland, Working Paper 60, Nürnberg 2014. Janne Grote: Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland, Working Paper 59, Nürnberg 2014.

[1484] Worbs, Susanne/Bund, Eva/Böhm, Axel: Asyl – und dann? Die Lebenssituation von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen in Deutschland. BAMF-Flüchtlingsstudie 2014. Forschungsbericht 28, Nürnberg 2016, sowie Worbs, Susanne/Bund, Eva: Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland. Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Zukunftsorientierungen. Ausgabe 1/2016 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Asylantragstellenden[1485], zu Migrationsentscheidungen afrikanischer Resettlement-Flüchtlinge[1486], zu Rahmenbedingungen des Resettlement und der humanitären Aufnahme in Deutschland[1487] sowie zu Unterstützungsmaßnahmen für Schutzberechtigte[1488] veröffentlicht. Daneben laufen längerfristige Forschungsprojekte, wie z.B. die Panelstudie „Leben in Deutschland – IAB-BAMF-SOEP-Befragung Geflüchteter“[1489] oder eine Studie zu Integrationsverläufen von Resettlementflüchtlingen[1490].

Das BIM hat auf das öffentliche Interesse und den unzureichenden Wissensstand im Feld der Flüchtlingsforschung mit dem Aufbau eines sog. Forschungs-Interventions-Clusters zum Thema Flucht reagiert. Die starke Solidarisierung mit Geflüchteten sowie der enorme Anstieg ehrenamtlichen Engagements in der Bevölkerung bildeten dabei den Ausgangspunkt für eine empirische Bestandsaufnahme und Analyse von Solidarisierungsprozessen und der Entstehung von Hilfsstrukturen. Im Rahmen einer gendersensiblen Perspektive werden dabei vor allem die spezifischen Erfahrungen von geflüchteten Frauen berücksichtigt. Die Ergebnisse aus diesem Forschungsprojekt, das sich aus 13 Teilprojekten zusammensetzt und von der Beauftragten gefördert wird, sollen zu einer Handlungsbasis für Akteure aus Politik, Medien und Zivilgesellschaft werden.[1491]

Auch andere Projekte haben verstärkt die Zivilgesellschaft und ehrenamtliches

---

[1485] Neske, Matthias/Rich, Anna-Katharina: Asylantragsteller in Deutschland im ersten Halbjahr 2016. Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit, Ausgabe 4/2016 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2016.

[1486] Bitterwolf, Maria/Baraulina, Tatjana/Stürckow, Inara/Daniel, Judith: Wanderungsziel Europa? Migrationsentscheidungen afrikanischer Resettlement-Flüchtlinge, Ausgabe 2|2016 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2016.

[1487] Grote, Janne / Bitterwolf, Maria / Baraulina, Tatjana: Resettlement und humanitäre Aufnahme in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 68, Nürnberg 2016.

[1488] BAMF/EMN: Unterstützungsmaßnahmen für Schutzberechtigte. Die Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 66. Nürnberg 2016.

[1489] BAMF (2016): Aktivitäten des BAMF-Forschungszentrums zum Thema Flüchtlinge, http://www.bamf.de/SharedDocs/Projekte/DE/DasBAMF/Forschung/Integration/lebenssituation-schutzsuchende.html?nn=1363666.

[1490] Ebd.

[1491] Mehr Informationen zu den Teilprojekten des BIM-Forschungsclusters „Solidarität im Wandel?“ zum Thema „Flucht und Frauen“ unter: http://www.bim.hu-berlin.de/de/projekte/. Die Ergebnisse werden voraussichtlich im Frühjahr 2017 vorgestellt.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Engagement im Blick, wie z.B. das Projekt „So schaffen wir das“ des Rats für Migration (RfM). Ziel ist es, den Umgang der Zivilgesellschaft mit Flüchtlingen und den daraus erwachsenen Herausforderungen zu erfassen und bundesweit zu kartographieren. Zu diesem Themenfeld zählt auch das Projekt „Konfliktverstehen und -management im Ehrenamt der Flüchtlingshilfe“, das am Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG) in Bielefeld durchgeführt wird. Das Forschungsprojekt liefert wissenschaftliche Begleitforschung zur Förderung der ehrenamtlichen Hilfe, d.h. für zivilgesellschaftliche Helfer in Unterkünften für Geflüchtete und Asylsuchende.[1492] Beide Projekte werden von der Beauftragten unterstützt.

Häufig stehen auch Fragen der Bildungs- und Ausbildungsförderung im Fokus. Am europäischen forum für migrationsstudien e.V. (efms) wird – gefördert durch die Stiftung Mercator – beispielsweise die „Beschulung von geflüchteten Kindern und Jugendlichen“ untersucht. Dieses Projekt soll zum einen eine Bestandsaufnahme liefern und zum anderen Best-Practice-Maßnahmen aufzeigen.[1493] Ebenfalls im Bereich von geflüchteten Kindern und Jugendlichen führt das efms das Projekt „Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Lebensläufe in Deutschland“ durch.[1494]

Am IMIS wurde 2015 ein Arbeitsbereich zu „Flucht und Flüchtlingen“ eingerichtet, der sich mit den Bedingungen, Formen und Folgen von Gewaltmigration beschäftigt. Anders als bei den stark anwendungsbezogenen Forschungsprojekten geht es hier vor allem um Grundlagenforschung.[1495]

Neben der expliziten Flüchtlingsforschung beschäftigt sich die Migrations- und Integrationsforschung aktuell auch mit Themen, die gerade im Zuge der Zuwanderungsdynamik an gesellschaftlicher Relevanz gewinnen. Statt ausschließlich Flüchtlinge oder andere Zuwanderungsgruppen bzw. Personen mit Migrationshintergrund in den Blick zu nehmen, werden die Veränderungen der Gesellschaft ganzheitlich untersucht. Die Migrations- und Integrationsforschung gewinnt dadurch an

---

[1492] Nähere Informationen auf der Internetseite des IKG unter: http://www.uni-bielefeld.de/ikg/projekte.html.

[1493] Auch der SVR erforscht die „Beschulungspraxis von Flüchtlingen im deutschen Bildungssystem“ mit der Intention, daraus Handlungsempfehlungen für die Politik ableiten zu können.

[1494] Nähere Informationen zu den Projekten auf der Internetseite des efms unter: http://www.efms.uni-bamberg.de/akts_d.htm.

[1495] Nähere Informationen auf der Internetseite des IMIS unter: http://www.imis.uni-osnabrueck.de/forschung/flucht_und_fluechtlinge.html.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

gesamtgesellschaftlicher Perspektive. Migration und Integration werden zum Beispiel als zentrale gesellschaftliche Deutungsmuster untersucht. Entsprechend rücken Themen, die die gesamte (heterogene) Einwanderungsgesellschaft in den Blick nehmen, in den Fokus des Forschungsinteresses. Hierzu gehört vor allem der Umgang mit (zunehmender) Diversität, ein Schwerpunkt, der am WZB erforscht wird. Auch die Analyse von Konfliktsituationen, von Menschenfeindlichkeit, Rassismus und Extremismus haben an Bedeutung gewonnen. Hier setzte das IKG maßgeblich an.

Einen wesentlichen Schwerpunkt bilden auch die Themen Zugehörigkeit und Identität in der Einwanderungsgesellschaft. Gleich mehrere Forschungsinstitute widmeten sich diesen Fragen. Das BIM hat dazu im Juni 2016 die Studie „Postmigrantisch III“[1496] vorgelegt und auf einer Pressekonferenz mit der Beauftragten präsentiert. In der Studie werden Einstellungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund zu nationaler Identität und Zugehörigkeit in Deutschland vorgestellt.[1497] Ähnlich gelagert ist das Forschungsprojekt „ZuGleich – Zugehörigkeit und Gleichwertigkeit“, das am IKG durchgeführt und von der Stiftung Mercator gefördert wurde.[1498]

Diese perspektivische Erweiterung, die sich wegbewegt von einer primären Fokussierung auf die Bevölkerung mit Migrationshintergrund und stattdessen die Gesamtbevölkerung in den Blick nimmt, wird u.a. getragen von neueren Ansätzen in der Migrations- und Integrationsforschung wie der „postmigrantischen“ Perspektive. Der Fokus wird dabei auf das Erfassen, Beschreiben und Erklären von Aushandlungsdynamiken gelegt, die sich um die Forderung nach gleichen Rechten, Anerkennung, Chancengleichheit und Teilhabe aller gesellschaftlichen Gruppen drehen.[1499]

[1496] Vgl. Canan, Coşkun / Foroutan, Naika: Deutschland postmigrantisch III. Migrantische Perspektiven auf deutsche Identitäten – Einstellungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund zu nationaler Identität in Deutschland, Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung, Berlin 2016,unter: http://www.bim.hu-berlin.de/media/Deutschland%20postmigrantisch%203%20online.pdf

[1497] Auch der SVR hat in einer Sonderauswertung des „Integrationsbarometers“ die Kriterien des Deutsch-Seins und Einstellungen zu Zugehörigkeit in der Einwanderungsgesellschaft näher untersucht, unter: http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2016/06/Handout-SVR-FB_PK-28.-Juni_IB_Zugeh%C3%B6rigkeit.pdf

[1498] Nähere Informationen dazu auf der Internetseite des IKG unter: http://www.uni-bielefeld.de/ikg/projekte/ZuGleich.html.

[1499] Vgl. Canan, Coşkun / Foroutan, Naika: Deutschland postmigrantisch III. Migrantische Perspektiven auf deutsche Identitäten – Einstellungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund zu nationaler Identität in Deutschland, Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung, Berlin 2016, S. 14, unter

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Damit geht einher, dass bisherige Zuschreibungslogiken nicht nur theoretisch sondern empirisch infrage gestellt werden, so zum Beispiel die kategoriale Unterscheidung von „Deutschen“ und „Migranten“. In diesem Zusammenhang wird zunehmend die Tragweite und Perspektive des Begriffs „Migrationshintergrund“ reflektiert, der 2005 als statistisches Merkmal in die Erhebung des Mikrozensus eingeführt wurde und seit dem kontinuierlich erhoben wird. Einerseits sind dadurch eine Fülle neuer Erkenntnisse generiert worden, andererseits hat sich der „Migrationshintergrund“ inzwischen auch als realitätsstiftende Zuschreibung mit der Gefahr gruppenbezogenerer Stigmatisierungen in der öffentlichen Wahrnehmung verankert.[1500] Die kritische Auseinandersetzung mit wissenschaftlichen und politischen Semantiken und Normativen von Begriffen markiert diese Neuausrichtungen. Im Kern des damit verbundenen Paradigmenwechsels wird Migrations- und Integrationsforschung als ganzheitliche Gesellschaftsforschung verstanden.

Die eingangs erwähnte Dynamik in der Migrations- und Integrationsforschung wird daraus getrieben, dass die thematischen Schwerpunkte der aktuellen Migrations- und Integrationsforschung häufig im Kontext öffentlich geführter Debatten und den daraus erwachsenden Förderlogiken entstehen. Kurzfristig akquirierbare Fördergelder ermöglichen die zeitnahe Bearbeitung aktueller Themen. Im Vergleich nimmt die Einwerbung von Drittmitteln im Bereich der Grundlagenforschung deutlich mehr Zeit in Anspruch.

Schwerpunkte in der Migrations- und Integrationsforschung, die sich verstärkt mit den grundlegenden Prozessen und Strukturen von Migration und Integration befassen, sind daher anders gelagert. Tendenziell zeigt sich, dass die Fragen von Migration und Integration in der Grundlagenforschung nicht mehr ausschließlich separiert betrachtet werden, sondern unter vielen anderen Variablen in großen Grundlagenstudien berücksichtigt werden. Nach wie vor stehen Arbeitsmarkt- und Bildungsaspekte im Vordergrund wie z.B. die strukturelle Benachteiligung von Personen mit Migrationshintergrund im Bildungssystem.[1501] Auch das 2009 initiierte und 2014 verstetigte Nationale Bildungspanel (NEPS)[1502], das Längsschnittdaten zum gesamten Bildungsverlauf und dabei in allen Bildungsetappen das Merkmal „Migrationshintergrund“

---

http://www.bim.hu-berlin.de/media/Deutschland%20postmigrantisch%203%20online.pdf

[1500] Vgl. Will, Anne-Kathrin: 10 Jahre Migrationshintergrund in der Repräsentativstatistik: ein Konzept auf dem Prüfstand. In: Leviathan, 2016, Vol. 44 (1), S. 9-35.

[1501] Vgl. auch Diehl, Claudia (et al.) (Hrsg.): Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf: Mechanismen, Befunde, Debatten, Wiesbaden 2016.

[1502] Nähere Informationen zum NEPS-Datensatz und seiner Historie unter: https://www.neps data.de/.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

erhebt, verdeutlicht dies. Fragen der strukturellen Integration in Bildung und Arbeitsmarkt bilden auch den Forschungsschwerpunkt des MZES, das damit einen wichtigen Beitrag zur Grundlagenforschung liefert.

Nachdem die Migrations- und Integrationsforschung lange gruppenbezogene Probleme und Defizite in den Vordergrund stellte, lässt sich inzwischen auch ein Trend zur expliziten Thematisierung von Potenzialen der Migration feststellen. In diesem Zusammenhang untersucht das IMIS nicht nur die Chancen regionaler Mobilität, z.B. Migration von Hochqualifizierten, sondern auch intergenerationale Prozesse sozialer Mobilität, d.h. Aufstiegsprozesse in der zweiten und dritten Generation.[1503]

3 Datengrundlagen der Migrations- und Integrationsforschung

Die Migrations- und Integrationsforschung ist auf gegenstandsadäquate Datengrundlagen angewiesen. Der quantitativ-empirischen Migrations- und Integrationsforschung steht dazu eine Reihe von Datensätzen zur Verfügung. Vielfach wird die amtliche Statistik von wissenschaftsgetragenen Forschungsdaten ergänzt. Seit 2005 liefert die amtliche Statistik eine breite Datenbasis zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Mit Inkrafttreten des Mikrozensusgesetzes 2005 wurden erstmalig Fragen zur Bestimmung des Migrationshintergrunds im Mikrozensus verankert. Anders als in den Jahren zuvor können so detaillierte Angaben zu Personen mit Migrationshintergrund unabhängig von der Staatsangehörigkeit gemacht werden.[1504]

Das Statistische Bundesamt in Wiesbaden stellt mit dem Fachserien-Band „Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus“ jährlich umfassende Daten über die Bevölkerung mit Migrationshintergrund zur Verfügung.[1505] Dabei stehen demografische und soziodemografische Merkmale, Lebensformen in Privathaushalten, Erwerbsbeteiligung, Bildung, Altersvorsorge sowie Angaben zur Gesundheit und räumlichen Verteilung im Vordergrund. Vor allem registergestützte Daten zu Zu- und

---

[1503] Das IMIS hat diesem Thema 2016 ein ganzes Heft in seiner Publikationsreihe „IMIS-Beiträge“ gewidmet. Vgl. Lang, Christine (et al.): Unwahrscheinlich erfolgreich. Sozialer Aufstieg in der Einwanderungsgesellschaft, IMIS-Beiträge, Heft 49/2016, Osnabrück 2016. Nähere Informationen zum Schwerpunkt Migrationspotenziale finden sich auch auf der Internetseite des IMIS unter: http://www.imis.uni-osnabrueck.de/forschung/potentiale_und_hybriditaet.html.

[1504] Zur Erfassung des Merkmals „Migrationshintergrund“ im Mikrozensus siehe auch Kapitel „Redaktionelle Vorbemerkung“.

[1505] Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden 2015.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abwanderung stellt der jährliche Migrationsbericht des BAMF im Auftrag der Bundesregierung zur Verfügung.[1506] Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit weißt seit Juni 2016 das Merkmal „Aufenthaltsstatus“ aus. Dieses Merkmal steht damit mittelbar über die integrierten Forschungsdatensätze des IAB über das FDZ des IAB auch der Wissenschaft zur Verfügung.

Die empirische Datengrundlage in der Migrations- und Integrationsforschung wird entscheidend ergänzt durch wissenschaftsgetragene sozialwissenschaftlich generierte Datensätze, um der Bandbreite und Tiefe sozialwissenschaftlich relevanter Themen gerecht zu werden. Besonders hervorzuheben sind dabei auch Längsschnittuntersuchungen, die über eine Analyse des Ist-Zustands hinausgehen, indem Analysen langfristiger Trends möglich sind. Dazu zählt vor allem das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), eine jährliche Wiederholungsbefragung, die seit 1984 bereitgestellt wird.[1507] Das SOEP liefert repräsentative Angaben zur Wohnbevölkerung in Privathaushalten in Deutschland zu relevanten Themen wie Einkommen, Erwerbstätigkeit, Bildung oder Gesundheit.[1508] Durch gezielte Stichproben wurde die Bevölkerung mit Migrationshintergrund im SOEP überproportional berücksichtigt, sodass ein vergleichsweise detailliertes Bild der Bevölkerung mit Migrationshintergrund gezeichnet werden kann.[1509]

Um der zunehmenden Bedeutung von Migrations- und Integrationsthemen besser empirisch begegnen zu können, hat das SOEP gemeinsam mit dem IAB im Jahr 2013 eine gezielte Befragung von Migranten und ihren Nachkommen in Deutschland auf den Weg gebracht. Neben Informationen zu den allgemeinen Lebensbedingungen machen die Befragten in der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe schwerpunktmäßig Angaben zu ihrer Migrations-, Bildungs- und Erwerbsbiografie, aber auch zur Lebenszufriedenheit und zu

---

[1506] Nähere Informationen unter: http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Forschung/Ergebnisse/Migrationsberichte/migrationsberichte-node.html

[1507] Nähere Informationen auf der Internetseite des DIW unter: http://www.diw.de/de/soep.

[1508] Das Nationale Bildungspanel (NEPS) bildet seit 2009 eine wichtige Datengrundlage in der empirischen Bildungsforschung. Durch eine systematische Erfassung des Merkmals „Migrationshintergrund“ können sämtliche Fragen der Bildungsforschung auch nach Migrationshintergrund aufgeschlüsselt und ausgewertet werden. Siehe dazu auch das vorherige Kapitel IV 2 „Schwerpunkte der aktuellen Migrations- und Integrationsforschung“.

[1509] Vgl. Liebau, Elisabeth / Tucci, Ingrid: Migrations- und Integrationsforschung mit dem SOEP von 1984 bis 2012: Erhebung, Indikatoren und Potentiale. In: SOEP Survey Papers 270: Series C – Data Documentations (Datendokumentationen), unter: http://panel.gsoep.de/soep-docs/surveypapers/diw_ssp0270.pdf.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Diskriminierungserfahrungen. Damit stehen seit Kurzem fundierte Daten über die Gründe der Zuwanderung nach Deutschland und die Integration von Personen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt, in das Bildungssystem und in die Gesellschaft zur Verfügung.[1510]

Eine neue Herausforderung für die empirische Sozialforschung stellt der in der zweiten Jahreshälfte 2015 stark angewachsene Flüchtlingsbewegung nach Deutschland dar. Bislang wurden Geflüchtete nur unzureichend bis gar nicht in den bestehenden Datensätzen erfasst. Um wissensbasierte Antworten auf die aktuell drängenden politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen der Flüchtlingsintegration zu bekommen, bedurfte es daher einer weiteren, speziell auf die Flüchtlingspopulation ausgerichteten empirischen Datengewinnung. Daher entwickelten 2015 das IAB in Kooperation mit dem BAMF-FZ und dem SOEP am DIW gemeinsam die Panelstudie „Leben in Deutschland – IAB-BAMF-SOEP-Befragung Geflüchteter“. Sie ist als Längsschnittuntersuchung angelegt und wird angelehnt an die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe Biografie- und Haushaltsinformationen bereitstellen. In erster Linie erhebt sie jedoch die besondere Lebenslage von Flüchtlingen (rechtlicher Status, Migrationsmotive, Fluchtursachen, regionale Mobilität, Teilnahme an öffentlichen Förderprogrammen etc.).[1511] Diese Flüchtlingsstichprobe wird seit Juli 2016 um die Längsschnittstudie „Geflüchtete Familien (GeFam)“ ergänzt. Sie beinhaltet die Befragung von ca. 1.600 Familien, die mit ihren Kindern oder minderjährigen Familienangehörigen zwischen Anfang 2013 und Anfang 2016 nach Deutschland eingereist sind.

Die Befragungsdaten der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe und der IAB-BAMF-SOEP-Befragung Geflüchteter werden – nach Einholung des Einverständnisses der Befragten – mit den integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB verknüpft. Dadurch können die

---

[1510] In der neuen IAB-SOEP-Migrationsstichprobe werden jährlich 5.000 Personen mit Migrationshintergrund sowie ihre Familienangehörigen befragt. Der Fokus der Stichprobe liegt dabei auf Personen, die nach 1995 zugewandert sind, sowie den Nachkommen von Migrantinnen und Migranten, die seit 1995 in den Arbeitsmarkt eingetreten sind. Für nähere Informationen zur IAB-SOEP-Migrationsstichprobe vgl. Brücker, Herbert (et al.): Auf dem Weg nach Deutschland. Neue Muster der Migration, IAB-Kurzbericht 21.1/2014, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg 2014.

[1511] Nähere Informationen zur Flüchtlingsstichprobe auf der Internetseite des BAMF unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Projekte/DE/DasBAMF/Forschung/Integration/lebenssituation-schutzsuchende.html. Für erste Ergebnisse aus der qualitativen Vorstudie vgl. Brücker, Herbert (et al.): Geflüchtete Menschen in Deutschland. Warum sie kommen, was sie mitbringen und welche Erfahrungen sie machen, IAB-Kurzbericht 15/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Erwerbsbiografien der Geflüchteten in Deutschland exakt nachvollzogen werden. Ein besonderer Vorteil beider Stichproben ist auch, dass die Befragungsdaten in den bestehenden Kerndatensatz des SOEP integriert werden. Dadurch stehen sie sowohl als Teil der regulären SOEP-Stichprobe (IAB-SOEP-Migrationsstichprobe ab 2014, IAB-BAMF-SOEP-Befragung Geflüchteter ab 2017) als auch getrennt der Wissenschaft zur Verfügung.

Das BAMF-FZ hat mit seiner umfassenden Studie „BAMF-Flüchtlingsstudie“ zur Lebenssituation von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen in Deutschland die erste große quantitativ-empirische Studie zu Flüchtlingen in Deutschland überhaupt vorgelegt, die diese Bevölkerungsgruppe systematisch in den Blick nimmt.[1512]

Die letztgenannten drei Datensätze, die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe und die IAB-BAMF-SOEP-Befragung Geflüchteter sowie die BAMF-Flüchtlingsstudie, sind weltweit herausragende Datensätze der Migrations- und Integrationsforschung.

4 Perspektiven

Gelingende Integration ist aus Sicht der Beauftragten ohne wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse undenkbar geworden. Die Migrations- und Integrationsforschung trägt wesentlich dazu bei, Erkenntnisse für die Wissenschaft selbst aber auch für die politischen Steuerungs- und Handlungsebenen zu gewinnen. Die Beauftragte zählt die Förderung und Unterstützung von Forschungsprojekten deswegen zu ihren Aufgaben.

Bei allem aktuellen Wissensbedarf muss aus Sicht der Beauftragten einerseits der Stellenwert der Grundlagenforschung gewahrt bleiben, um fundiertes und nachhaltiges Wissen über die grundlegenden gesellschaftlichen Strukturveränderungen und Prozessdynamiken zu generieren und – nicht minder bedeutend – dabei die Unabhängigkeit der Wissenschaft und Forschung zu wahren. Andererseits sind die den Ressorts nahen Forschungseinheiten zu stärken, um auch die Politikberatung für die Ressorts und die Bundesregierung auf wissensbasierter empirischer Grundlage dauerhalf sicherzustellen.

Die kontinuierliche Verbesserung der Datenbasis ist dabei maßgeblich. Auch spezifische Teilgruppen von Menschen mit Migrationshintergrund sollten hierbei berücksichtigt werden. So ist es zum Beispiel zur Einschätzung der spezifischen Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen und einer Ableitung von

[1512] Worbs, Susanne/Bund, Eva/Böhm, Axel: Asyl – und dann? Die Lebenssituation von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen in Deutschland. BAMF-Flüchtlingsstudie 2014. Forschungsbericht 28, Nürnberg 2016.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Handlungsbedarfen erforderlich, künftig differenzierte statistische Daten in allen Lebensbereichen zu erheben. Dies fordert auch der Fachausschuss der Vereinten Nationen 2015 in seinen Abschließenden Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands.

Angesichts neuer Migrationsdynamiken und Integrationsbedarfe, nicht zuletzt angesichts der stark angewachsenen Flüchtlingsmigration in der zweiten Jahreshälfte 2015, kommt der Migrations- und Integrationsforschung eine wachsende Bedeutung zu. Entsprechend wird es aus Sicht der Beauftragten in den kommenden Jahren darauf ankommen, die strukturelle Stabilität und die Vernetzung der Migrations- und Integrationsforschung innerhalb der deutschen Wissenschaftslandschaft deutlich zu erhöhen. Die Beauftragte begrüßt und unterstützt daher den begonnenen Diskurs über die künftige Rolle und institutionelle Entwicklung der Migrations- und Integrationsforschung führender Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abkürzungsverzeichnis

€	Euro
AABF	Alevitische Gemeinde in Deutschland
AAH	allgemeiner Verwaltungshinweis
AAQ	Ausbildungsanfängerquote
AAV	allgemeine Verwaltungsvorschrift
abH	ausbildungsbegleitende Hilfen
ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
AfD	Alternative für Deutschland
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
ALG	Arbeitslosengeld
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
AMJ	Ahmadiyya Muslim Jamaat
AQ	Ausbildungsbeteiligungsquote
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AVV	allgemeine Verwaltungsvorschrift
AWO	Arbeiterwohlfahrt
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abkürzungsverzeichnis

BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAFzA	Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben
BAG EJSA	Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugendsozialarbeit
BAG KJS	Bundesarbeitsgemeinschaften Katholische Jugendsozialarbeit
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBB	Bundesverband der Träger beruflicher Bildung
BBG	Bundesbeamtengesetz
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BFD	Bundesfreiwilligendienst
BFDG	Bundesfreiwilligendienst-Gesetz
BfDT	Bündnis für Demokratie und Toleranz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BIM	Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BiReg	Bildungsmigranten in der Region
BISS	Bildung durch Sprache und Schrift
BIWAQ	„Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
BKM	Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abkürzungsverzeichnis

BLPG	Bund-Länder-Projektgruppe
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVG	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BpB	Bundeszentrale für politische Bildung
BPolG	Bundespolizeigesetz
BQFG	Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz
BSG	Bundessozialgericht
BTHG	Bundesteilhabegesetz
BUG	Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung
BuKo	Bundeskonferenz der Integrationsbeauftragten von Bund, Ländern und Kommunen
BüMA	Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CDU	Christlich Demokratische Union
CERD	UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination
CSU	Christlich-Soziale Union
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DBK	Deutsche Bischofskonferenz
DEK	Deutscher Evangelischer Kirchentag
DESI	Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abkürzungsverzeichnis

DFB	Deutscher Fußball-Bund
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DGUV	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DIK	Deutsche Islam Konferenz
DITIB	Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V.
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DKJS	Deutsche Kinder- und Jugendstiftung
DOSB	Deutscher Olympischer Sportbund
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
dsj	Deutsche Sportjugend
DSW	Deutsches Studentenwerk
DTZ	Deutsch-Test für Zuwanderer
DVV	Deutscher Volkshochschulverband
EFA	Europäisches Fürsorgeabkommen
efms	europäisches forum für migrationsstudien e.V.
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ems	electronic media school
EQ	Einstiegsqualifizierung
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
FAU	Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
FBBE	Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abkürzungsverzeichnis

FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FIM	Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen
FiSS	Forschungsinitiative Sprachdiagnostik und Sprachförderung
FreizügG/EU	Freizügigkeitsgesetz/EU
FWS	Deutscher Freiwilligensurvey
FZAA	Forschungszentrum für internationales und europäisches Ausländer- und Asylrecht
GARP	Government Assisted Repatriation Programme
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
GGUA	Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V.
GKV-VSG	GKV-Versorgungsstärkungsgesetz
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
GwG	Geldwäschegesetz
HRK	Hochschulrektorenkonferenz
HstatG	Hochschulstatistikgesetz
HwO	Handwerksordnung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
iABE	integrierte Ausbildungsberichterstattung
IB	Internationaler Bund
IEB	integrierte Erwerbsbiografien
IGBD	Islamische Gemeinde der Bosniaken in Deutschland – Zentralrat e.V.
IGS	Islamische Gemeinschaft der schiitischen Gemeinden in Deutschland
IKG	Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung
IKW	Interkulturelle Woche

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abkürzungsverzeichnis

IMA	Interministerielle Arbeitsgruppe Integration
IMIS	Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien
IMK	Innenministerkonferenz
IntV	Integrationskursverordnung
IOM	Internationale Organisation für Migration
IQ	Integration durch Qualifizierung
IQB	Institut für Qualitätssicherung im Bildungswesen
IRD	Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland
IZA	Institut zur Zukunft der Arbeit
JFMK	Jugend- und Familienministerkonferenz
JMD	Jugendmigrationsdienste
KdöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
KföG	Kinderförderungsgesetz
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KMK	Kultusministerkonferenz
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KPMD-PMK	Kriminalpolizeilicher Meldedienst in Fällen politisch motivierter Kriminalität
KSB	Kulturstiftung des Bundes
LAKA	Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen in Baden-Württemberg
LSG	Landessozialgericht
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
MighEV	Verordnung zur Erhebung der Merkmale des Migrationshintergrunds
MPIMMG	Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften
MZES	Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung
NAP	Nationaler Aktionsplan Integration
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NEPS	National Educational Panel Study

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abkürzungsverzeichnis

NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
OBKD	Orthodoxe Bischofskonferenz in Deutschland
OdS	Projekt „Orientierung durch Sport“
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PEGIDA	Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes
PIN	Personal Identification Number
PISA	Programme for International Student Assessment
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PMK	Politisch motivierte Kriminalität
PrävG	Präventionsgesetz
ProPK	Programm Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes
PSG	Pflegestärkungsgesetz
PTBS	posttraumatische Belastungsstörungen
PUK	Personal Unblocking Key
rbb	Rundfunk Berlin-Brandenburg
REAG	Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany
RfM	Rat für Migration
RL-GF-H	Richtlinien Garantiefonds Hochschule
SG	Sozialgericht
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPK	Stiftung Preußischer Kulturbesitz
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StEG	Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen
StGB	Strafgesetzbuch

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abkürzungsverzeichnis

StPO	Strafprozessordnung
StVG	Straßenverkehrsgesetz
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
SWR	Südwestrundfunk
TestAS	Studierfähigkeitstest für ausländische Studierende
TGD	Türkische Gemeinde in Deutschland e.V.
THW	Technisches Hilfswerk
TVBZ	Tatverdächtigenbelastungszahl
UAG	Unterarbeitsgruppe
UDE	Universität Duisburg-Essen
UEFA	Union of European Football Associations
UMA	unbegleitete minderjährige Ausländerinnen und Ausländer
UN	United Nations
UN-BRK	Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
VG	Verwaltungsgericht
VIKZ	Verband der Islamischen Kulturzentren e.V.
VO	Verordnung
VVE	Vierteljährliche Verdiensterhebung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WDR	Westdeutscher Rundfunk
Web-GIS	web-basiertes Geoinformationssystem
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WiS	Projekt "Willkommen im Sport"
WJD	Wirtschaftsjunioren Deutschland

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Abkürzungsverzeichnis

WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZIdPrüfV	Zahlungskonto-Identitätsprüfungsverordnung
ZMaD	Zentralrat der Marokkaner in Deutschland e.V.
ZMD	Zentralrat der Muslime in Deutschland
ZPO	Zivilprozessordnung
ZTIF	Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung
ZuG	Projekt „Zugewandert und Geblieben“
ZWST	Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang
Erläuterung der Datenquellen

Im Folgenden werden differenzierte statistische Angaben zu den Themenschwerpunkten des 11. Berichts in Form von Tabellen und Abbildungen vorgelegt. Zum besseren Verständnis der im Bericht wie im Tabellenanhang genutzten Datenquellen werden diese kursorisch erläutert.

Die Gesamtangaben zur ausländischen Bevölkerung bzw. zur Anzahl von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sind, sowohl hier als auch in den verschiedenen thematischen Kapiteln, aus folgenden Gründen nicht immer identisch: In Deutschland stehen mehrere statistische Quellen zur Verfügung, die Auskunft über in Deutschland lebende Zuwanderergruppen geben. Dazu gehören der Zensus, der Mikrozensus, die Bevölkerungsfortschreibung und das Ausländerzentralregister. Die verschiedenen Datenquellen erheben unterschiedliche Merkmale, so dass jede von ihnen für diesen Bericht wichtige Statistiken liefern kann und damit keine Entscheidung für nur eine dieser Datenquellen möglich ist.

Ausländerzentralregister

Auf der Grundlage des Gesetzes über das Ausländerzentralregister (AZR-Gesetz) werden im so genannten Ausländerzentralregister (AZR) Informationen über ausländische Staatsangehörige gesammelt, die sich drei Monate oder länger in Deutschland aufhalten. Die Ausländerbehörden liefern die entsprechenden Personenstandsdaten an das Ausländerzentralregister. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als führende Registerbehörde leitet für ausgewählte Merkmale die anonymisierten Daten zum Jahresende an das Statistische Bundesamt weiter. Das Statistische Bundesamt bereitet diese Daten auf und veröffentlicht sie. Die Gesamtzahl der Ausländer im AZR weicht allerdings von den Ergebnissen des Zensus 2011, der Bevölkerungsfortschreibung und dem Mikrozensus wegen unterschiedlicher Erhebungsmethoden deutlich ab. Eine Abstimmung des AZR auf die Ergebnisse des Zensus 2011 ist aus technischen und rechtlichen Gründen nicht möglich.

Zum Jahresende 2004 wurde das AZR umfangreich bereinigt. Dabei wurde der Gesamtbestand der ausländischen Bevölkerung im AZR mit den Angaben der regionalen Ausländerbehörden abgeglichen und um unstimmige Fälle bereinigt. Daher sind die Angaben vor und nach 2004 nicht vergleichbar.

Die Daten aus dem AZR werden vor allem genutzt, um die aufenthaltsrechtliche Situation und die Aufenthaltsdauer von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland abzubilden. Die Statistiken aus dem AZR eignen sich jedoch nicht für einen Vergleich mit der deutschen Bevölkerung.

Laut AZR lebten im Jahr 2015 insgesamt 9,11 Mio. Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Deutschland. Für das Jahr 2014 weist das AZR 8,15 Mio. Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit aus.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Zensus

Mit dem Ende Mai 2014 vorgelegten Ergebnissen des „Zensus 2011“, einer registergestützten Teilerhebung von rund 10 % der Bevölkerung, erhielt die Bundesrepublik zum ersten Mal nach der Wiedervereinigung genauere Angaben über die Bevölkerungsstruktur. Alle Statistiken, die auf Bevölkerungsdaten aufbauen, werden sukzessive an die Ergebnisse des Zensus 2011 angepasst. Für den Mikrozensus gilt dies für die Berechnungen ab dem Jahr 2013, darüber hinaus wurden auch die Mikrozensen 2011 und 2012 rückwirkend an diesen Hochrechnungsrahmen angepasst. Die jährliche Bevölkerungsfortschreibung bis zum Zensus 2011 beruhte auf den Volkszählungen, die im Jahr 1987 in der Bundesrepublik und im Jahr 1981 in der DDR durchgeführt wurde.

Nach den endgültigen Ergebnissen aus dem Zensus 2011 belief sich die Gesamteinwohnerzahl in Deutschland zum Stichtag 09.05.2011 auf 79,7 Mio. Personen. Davon hatten insgesamt 15,3 Mio. Personen (19,2 %) einen Migrationshintergrund, darunter 6,1 Mio. Personen (7,6 %) eine ausländische Staatsangehörigkeit. Das sind wesentlich weniger Personen als bis dahin durch die amtliche Bevölkerungsfortschreibung angenommen. Insbesondere musste die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer um mehr als 1 Mio. Personen nach unten korrigiert werden. Die geringere Bevölkerungsgröße ist im Wesentlichen durch nicht registrierte Fortzüge zu erklären. Durch den Zensus 2011 wurde die Statistik um die Fälle bereinigt, die sich beim Fortzug ins Ausland nicht abgemeldet hatten.

Bevölkerungsfortschreibung

Die Bevölkerungsfortschreibung weist die Zahl und die Zusammensetzung der Bevölkerung sowie die möglichen Projektionen ihrer Veränderung aus. Vom Statistischen Bundesamt wird auf Basis der von den kommunalen Meldestellen (in der Regel Einwohnermeldeämter) erfassten Zu- und Fortzüge, der Geburten und Sterbefälle, dem Staatsangehörigkeitswechsel sowie zum Nachweis des Familienstandes aus Daten zu Eheschließungen, Ehescheidungen und Lebenspartnerschaften eine Fortschreibung der Bevölkerung durchgeführt.

Im vorliegenden Bericht wird häufig auf spezifische Teile der Bevölkerungsstatistik verwiesen: z.B. Wanderungsstatistik, Geburtenstatistik oder Eheschließungsstatistik.

Mit dem Zensus 2011 wurde die Bevölkerungsfortschreibung auf eine neue Grundlage gestellt. Die Bevölkerungsfortschreibung enthält Angaben zur Altersstruktur, zum Geschlecht und zu einzelnen Staatsangehörigkeiten. Sie bildet unter anderem die Bezugsgröße für die Stichprobe des Mikrozensus und die Grundlage für die Prognose der Bevölkerungszahlen.

Auf Grundlage der Ergebnisse aus dem Zensus 2011 wies die Bevölkerungsfortschreibung für den 31.12.2015 insgesamt 82,2 Mio. Personen in Deutschland aus, darunter 7,92 Mio. Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Mikrozensus

Der Mikrozensus ist die umfassende amtliche Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt, an der jährlich 1 % aller Haushalte in Deutschland beteiligt sind. Die Erhebung erfolgt durch einen zwingend zu beantwortenden Fragebogen. Auf Grundlage des Mikrozensusgesetzes erhebt das Statistische Bundesamt seit dem Jahr 2005 das Merkmal „Migrationshintergrund“.

Im Mikrozensus werden demografische, soziodemografische sowie sozioökonomische Merkmale nach detailliertem Migrationsstatus erfasst und dargelegt. Neben den demografischen Merkmalen Alter, Geschlecht und Familienstand werden soziodemografische Merkmale wie Bildungsabschlüsse, Haushaltsgröße und Lebensformen erhoben. Angaben, die den Lebensunterhalt, das Einkommen, die Armutsgefährdung und die Erwerbsbeteiligung betreffen, werden den sozioökonomischen Merkmalen zugeordnet. In einem vierjährigen Turnus werden weitere Merkmale wie Wohnsituation und Gesundheitszustand erfasst.

Im Mikrozensus werden Angaben zum Zuzug in das Bundesgebiet sowie ehemalige und weitere Staatsangehörigkeiten der befragten Person wie auch der beiden Eltern der befragten Person erhoben. Um die Repräsentativität zu gewährleisten, wird die Erhebung (Stichprobe) nach Geschlecht, Altersklassen (unter 15 Jahre, 15 bis 44 Jahre, 45 Jahre und älter) sowie vier Staatsangehörigkeiten bzw. Staatsangehörigkeitsgruppen (deutsch, türkisch, EU-25 und nicht EU-25) kontrolliert. Für andere Staatsangehörigkeiten ist der Mikrozensus aufgrund der geringen Fallzahl nur bedingt aussagekräftig.

Der 11. Lagebericht baut auf den 2016 veröffentlichten Ergebnissen des Mikrozensus 2015 auf. Grundlage für den Mikrozensus 2015 bildet die „neue“ Bevölkerungsfortschreibung. Die Ergebnisse sind also mit denen des „Zensus 2011“ abgeglichen. In Zeitreihen sind auch die Jahre 2013 und 2014 an den Zensus 2011 angepasst und, wenn vermerkt, auch die Jahre 2010, 2011 und 2012. Alle Mikrozensus-basierten Statistiken, die als Sonderauswertungen des Statistischen Bundesamts für den 11. Lagebericht ausgewiesen sind, sind sogar bis zum Jahr 2005 zurück korrigiert worden.

Auf Grundlage der oben geschilderten Definition des Migrationshintergrunds werden im Mikrozensus 2015 insgesamt 17,12 Mio. Personen mit Migrationshintergrund ausgewiesen.

Einbürgerungsstatistik

Die Einbürgerungsstatistik beruht auf der jeweils zum 31. Dezember eines Jahres vom Statistischen Bundesamt durchgeführten Auswertung der von den Einbürgerungsbehörden der Länder über die Statistischen Ämter der Länder übermittelten Angaben. Es werden die in Deutschland im Laufe des Berichtsjahres vollzogenen Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern nach bisheriger Staatsangehörigkeit, Rechtsgrund der Einbürgerung, Aufenthaltsdauer, Alter, Familienstand und nach fortbestehender bzw. nicht fortbestehender bisheriger Staatsangehörigkeit nachgewiesen.

Asylgeschäftsstatistik

Die Asylgeschäftsstatistik wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erstellt und veröffentlicht. Sie wird monatlich aktualisiert und enthält Informationen zu den gestellten Asylanträgen, den Entscheidungen sowie aktuellen Entwicklungen im Asylbereich.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Sozio-oekonomisches Panel

Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung, die bereits seit 1984 durchgeführt wird. Im Auftrag des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin (DIW Berlin) werden zurzeit jedes Jahr in Deutschland etwa 30.000 Befragte in rund 16.000 Haushalten befragt. Die Daten geben Auskunft zu Fragen über Einkommen, Erwerbstätigkeit, Bildung oder Gesundheit. Weil jedes Jahr die gleichen Personen befragt werden, können langfristige soziale und gesellschaftliche Trends besonders gut verfolgt werden. Das SOEP enthält ausführliche Angaben zum Migrationshintergrund der Befragten.

Kinder- und Jugendhilfestatistik

Rechtsgrundlage der Kinder- und Jugendhilfestatistik ist das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) als Achtes Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VIII). Die Kinder- und Jugendhilfestatistik wird vom Statistischen Bundesamt erstellt und veröffentlicht. Sie enthält Statistiken zu Themen wie Kindertagesbetreuung, Adoptionen, Jugendhilfe, Heimerziehung und ähnlichem. Die Kinder- und Jugendhilfestatistik unterscheidet nicht nach dem Migrationshintergrund, sondern nach der ausländischen Herkunft mindestens eines Elternteils. Wenn für die Zahlen aus der Kinder- und Jugendhilfestatistik eine Bezugsgröße gebraucht wurde, wurde die Anzahl der Kinder mit und ohne Migrationshintergrund in der Bevölkerung durch die Auswertung von Mikrozensus und Bevölkerungsstatistik ermittelt. Mit dem Mikrozensus wurde in diesen Fällen eine Variable gebildet, die der Definition des Migrationshintergrunds in den Statistiken der Kindertagesbetreuung („mindestens ein Elternteil ist ausländischer Herkunft“) entspricht. Ein Vergleich mit anderen Ergebnissen zum Migrationshintergrund ist daher nicht möglich.

Schulstatistik

Rechtsgrundlagen schulstatistischer Erhebungen sind die Schulgesetze der Länder. Die amtliche Schulstatistik wird vom Statistischen Bundesamt auf Grundlage der Ergebnisse der Erhebungen Statistischen Landesämter erstellt und veröffentlicht. Sie enthält Statistiken zu allgemeinbildenden und beruflichen Schulen. Sie weist Schülerinnen und Schüler bisher nicht nach dem Merkmal „Migrationshintergrund“, sondern lediglich nach dem der Staatbürgerschaft als deutsch oder nicht-deutsch aus. Die Kultusministerkonferenz hat die Erhebung des Migrationshintergrunds in der Schulstatistik im Jahr 2003 beschlossen, in zahlreichen Ländern wurde mit der Umsetzung begonnen, eine alle Länder erfassende Gesamtstatistik liegt jedoch nicht vor.

Berufsbildungsstatistik

Die amtliche Berufsbildungsstatistik wird auf der Rechtsgrundlage des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) erhoben und wird vom Statistischen Bundesamt erstellt und veröffentlicht. Sie enthält Informationen über Auszubildende, z.B. nach Ausbildungsbereichen und Ausbildungsberufen, über neu abgeschlossene und vorzeitig gelöste Ausbildungsverträge sowie über die Teilnahme an Abschlussprüfungen. Die Berufsbildungsstatistik weist Auszubildende nicht nach dem Merkmal „Migrationshintergrund“, sondern lediglich nach dem der Staatbürgerschaft als deutsch oder nicht-deutsch aus. Eine Berücksichtigung des Merkmals „Migrationshintergrund“ ist nicht vorgesehen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Berufsbildungsbericht

Der Berufsbildungsbericht wird jährlich vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) veröffentlicht. Ziel ist, die Entwicklung in der beruflichen Bildung kontinuierlich zu beobachten Der Berufsbildungsbericht wird durch den Datenreport zum Berufsbildungsbericht ergänzt, der vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) herausgegeben wird. In den einzelnen Kapiteln des Datenreports werden zentrale Indikatoren zur beruflichen Aus- und Weiterbildung dargestellt und Entwicklungen im Zeitverlauf aufgezeigt. Jährlich wechselnd werden Schwerpunktthemen behandelt. Viele der Statistiken des Berichts und des Datenreports werden für Deutsche und Nicht-Deutsche und / oder Personen mit und ohne Migrationshintergrund auf Basis eigener Erhebungen (z.B. der so genannten Bewerberbefragung) differenziert dargestellt.

Hochschulstatistik

Rechtsgrundlage für die Hochschulstatistiken ist das „Gesetz über die Statistik für das Hochschulwesen“ (Hochschulstatistikgesetz – HstatG). Die amtliche Hochschulstatistik wird vom Statistischen Bundesamt erstellt und veröffentlicht. Sie enthält Informationen über Studierende und Personal an Hochschulen, über Prüfungen und Prüfungsergebnisse. Sie weist Personen bisher nicht nach dem Merkmal „Migrationshintergrund“, sondern lediglich nach dem der Staatsbürgerschaft als deutsch oder nicht-deutsch aus. Allerdings enthält sie auf Seite der Studierenden viele Statistiken separat für „Bildungsinländer“, d.h. Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die ihre Hochschulreife im deutschen Bildungssystem erworben haben.

Bildungsbericht

Artikel 91 b des Grundgesetzes sieht vor, dass Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken können. Ergebnis dieser Rechtsnorm ist der seit 2006 gemeinsam durch die Konferenz der Kultusminister der Länder und das Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Bericht „Bildung in Deutschland“, den jeweils eine unabhängige Autorengruppe als einen indikatorengestützten Bericht vorlegt. Dieser bildet das deutsche Bildungswesen als Ganzes ab und reicht von der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung bis zur Weiterbildung im Erwachsenenalter. Seit 2006 wird er im zweijährigen Turnus veröffentlicht. Die Berichte enthalten immer einen Gesamtüberblick und sind jeweils Schwerpunkten gewidmet. In den Jahren 2006 und 2016 sind entsprechend vertiefte Analysen zum Schwerpunkt „Bildung und Migration“ enthalten. Die Berichte berücksichtigen die zur Verfügung stehenden Datenquellen für verschiedene Phasen der Bildungsverläufe und weisen sowohl die Merkmale „Migrationshintergrund“ als auch „Staatbürgerschaft“ aus.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Wesentliche Rechtsgrundlagen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit sind die zweiten und dritten Bücher Sozialgesetzbuch. Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA-Statistik) bereitet die Bestandsdaten der BA in anonymisierter Form auf und stellt sie Wissenschaft und Öffentlichkeit zur Verfügung. Hier finden sich für den Lagebericht zum Beispiel Statistiken zu Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach dem SGB III sowie zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II. In § 281 Abs. 2 SGB III hat der Gesetzgeber das Interesse an einem zusätzlichen Nachweis über den Migrationshintergrund in den Arbeitsmarktstatistiken der BA zum Ausdruck gebracht. Da das Merkmal Migrationshintergrund im operativen Geschäft der BA bis dahin nicht anfiel, werden seit einigen Jahren Personen, die in Kontakt mit der BA treten, nach ihrem Migrationshintergrund befragt. Seit dem Berichtsjahr 2012 werden entsprechende Statistiken unter Berücksichtigung des anonymisierten Merkmals Migrationshintergrund veröffentlicht. Diese basieren allerdings nur auf jenen Bestandsdaten, für die eine Auskunft über den Migrationshintergrund erzielt werden konnte. Das waren im Dezember 2015 z.B. 77 % der gemeldeten Arbeitslosen und 81 % der gemeldeten Empfänger von Arbeitslosengeld.

Sozialhilfestatistik

Rechtsgrundlage der Sozialhilfestatistik ist das zwölfte Buch Sozialgesetz. Die Sozialhilfe umfasst zum einen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Hilfe zum Lebensunterhalt nach Kapitel 3 SGB XII sowie Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach Kapitel 4 SGB XII) und zum andern Leistungen in besonderen Lebenslagen wie Behinderung, Pflegebedürftigkeit, besondere soziale Schwierigkeiten etc. (Kapitel 5 bis 9 SGB XII). Im vorliegenden Bericht werden nur die zur Sicherung des Lebensunterhalts dienenden Sozialhilfeleistungen dargestellt. Die Bezieherinnen und Bezieher dieser Leistungen werden in der jährlich erscheinenden Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamts nach Deutschen und Nicht-Deutschen unterschieden, letztere weiterhin nach EU-Ausländern, Asylberechtigten, Bürgerkriegsflüchtlingen und sonstigen Ausländern. Eine Erhebung des Migrationshintergrunds nach dem Mikrozensus-Konzept erfolgt nicht.

Statistik nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Die vom Statistischen Bundesamt jährlich veröffentlichte Statistik der Asylbewerberinnen und Asylbewerber enthält Daten zu den Empfängerinnen und Empfängern von Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) nach verschiedenen Erhebungsmerkmalen. Leistungsberechtigt nach diesem Gesetz sind Drittstaatsangehörige und Staatenlose, die die Kriterien der §§ 1 und 1a AsylbLG erfüllen. Wenn sie sich seit 15 Monaten ohne wesentliche Unterbrechung im Bundesgebiet aufhalten und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben (§ 2 Abs. 1 AsylbLG), wechseln sie in die Zuständigkeit der Sozialhilfe (SGB XII).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Integrationskursgeschäftsstatistik

Daten und Informationen zu den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Integrationskurse sind der Integrationskursgeschäftsstatistik des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zu entnehmen.

Polizeiliche Kriminalstatistik

Rechtsgrundlage für die Polizeiliche Kriminalstatistik ist das „Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten“ (BKAG). Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) erfasst die der Polizei bekannt gewordenen und durch sie endbearbeiteten und an die Staatsanwaltschaft abgegebenen Ermittlungsverfahren einschließlich der mit Strafe bedrohten Versuche und der vom Zoll bearbeiteten Rauschgiftdelikte. Nicht enthalten sind Staatsschutzdelikte, Verkehrsdelikte (mit Ausnahme der Verstöße gegen §§ 315, 315b StGB und § 22a StVG), Straftaten, die außerhalb der Bundesrepublik Deutschland begangen wurden und Verstöße gegen strafrechtliche Landesgesetze mit Ausnahme der einschlägigen Vorschriften in den Landesdatenschutzgesetzen.

Der Erfassung liegt ein unter teils strafrechtlichen, teils kriminologischen Aspekten aufgebauter Straftatenkatalog zugrunde. Bundeseinheitlich wird seit dem 01.01.1971 eine „Ausgangsstatistik“ geführt. Dies bedeutet, dass die bekannt gewordenen Straftaten erst nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen vor Aktenabgabe an die Staatsanwaltschaft oder das Gericht erfasst werden.

Die Aussagekraft der PKS wird einerseits durch das so genannte „Dunkelfeld“ begrenzt. Das Dunkelfeld umfasst die der Polizei nicht bekannt gewordene Kriminalität und kann daher in der PKS nicht abgebildet werden. Wenn sich z.B. das Anzeigeverhalten der Bevölkerung oder die Verfolgungsintensität der Polizei verändern, kann sich die Grenze zwischen Hell- und Dunkelfeld verschieben, ohne dass damit eine Änderung des Umfangs der tatsächlichen Kriminalität verbunden sein muss. Andererseits führt nicht jede Anzeige in der weiteren Verfolgung zu einer Verurteilung. Neben nicht aufgeklärten Fällen und Fällen, die zu keiner Anzeige führten, stellen sich auch Angeklagte als unschuldig heraus. Die Polizeiliche Kriminalstatistik bietet somit kein getreues Spiegelbild der Kriminalitätswirklichkeit, sondern eine je nach Deliktsart mehr oder weniger starke Annäherung an die Realität.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Strafverfolgungsstatistik

Die Strafverfolgungsstatistik berichtet jährlich anonymisiert über diejenigen Personen, gegen die von deutschen Gerichten in einem Strafverfahren eine abschließende Entscheidung ergangen ist (Abgeurteilte). Neben Verurteilungen sind dies im Wesentlichen Freisprüche und Verfahrenseinstellungen. Auch Strafbefehle, durch die Richterinnen und Richter ohne Hauptverhandlung eine Geldstrafe oder unter bestimmten Voraussetzungen auch eine zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr festsetzen können, werden in der Strafverfolgungsstatistik berücksichtigt.

Derzeit wird die Strafverfolgungsstatistik, zu der bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts Ergebnisse vorliegen, als koordinierte Länderstatistik durchgeführt. Auf der Grundlage bundeseinheitlicher Verwaltungsanordnungen der Länder melden Gerichte und Staatsanwaltschaften in anonymisierter Form personen- und verfahrensbezogene Daten aus den Strafverfahrensunterlagen an die Statistischen Ämter der Länder.

Politisch motivierte Kriminalität

Seit dem Jahr 1992 werden fremdenfeindliche und seit Juli 1994 antisemitische Straftaten polizeilich gesondert gezählt. Mit Einführung des derzeit geltenden Meldesystems „Politisch motivierte Kriminalität“ (PMK) wird auch die Hasskriminalität erfasst, die sich am international gängigen Oberbegriff „Hate-Crime“ orientiert. Sie umfasst Straftaten, die sich gegen Personen aufgrund ihrer Nationalität, Volkszugehörigkeit, „Rasse“, Hautfarbe, Religion, Herkunft, ihres äußeren Erscheinungsbildes, ihrer Behinderung, sexuellen Orientierung oder ihres gesellschaftlichen Status richten oder aus derartigen Beweggründen gegen eine Institution oder Sache verübt werden.

Statistik der Deutschen Rentenversicherung

Die Deutsche Rentenversicherung bereitet ihre Bestandsdaten in anonymisierter Form auf und stellt sie Wissenschaft und Öffentlichkeit zur Verfügung. Hier finden sich zum Beispiel Informationen zum durchschnittlichen Eintrittsalter in Alters- und Erwerbsminderungsrenten. Die Statistik der Deutschen Rentenversicherung enthält keine Informationen über das Merkmal „ Migrationshintergrund“ der Versicherten, aber zu ihrer Staatsangehörigkeit.

Freiwilligensurvey

Der Freiwilligensurvey ist eine themenspezifisch erhobene Datenquelle für den Bereich des bürgerschaftlichen Engagements. Er wird alle fünf Jahre durchgeführt und umfasste zuletzt rund 28.700 Befragungspersonen ab 14 Jahren in Privathaushalten (Erhebung 2014). Erstmals wurde diese Befragung nicht nur in deutscher Sprache durchgeführt, sondern umfasste 705 fremdsprachige Interviews (in den Sprachen Russisch, Türkisch, Polnisch, Arabisch und Englisch). Somit kann im Freiwilligensurvey 2014 auch der Migrationshintergrund so wie im Mikrozensus operationalisiert werden. Die Stichprobe des Freiwilligensurveys 2014 enthält (ungewichtet) 20,4 % Befragte mit Migrationshintergrund, darunter sind 13,7 % Deutsche mit Migrationshintergrund und 6,6 % Ausländerinnen und Ausländer.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 1:	**Bevölkerung in Deutschland nach detailliertem Migrationsstatus von 2005 bis 2015**	**681**
Tabelle 2:	**Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland mit und ohne Migrationshintergrund im Jahr 2015**	**682**
Tabelle 3:	**Bevölkerung in Deutschland nach Migrationshintergrund, Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen im Jahr 2015**	**683**
Tabelle 3a:	**Bevölkerung in Deutschland nach Migrationshintergrund, Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen im Jahr 2015**	**684**
Tabelle 4:	**Lebensformen nach Migrationshintergrund - Bevölkerung in Deutschland nach Migrationsstatus und Armutsgefährdungsquote im Jahr 2015**	**685**
Tabelle 5:	**Bevölkerung in Deutschland nach Migrationsstatus und Familienstand im Jahr 2015**	**686**
Tabelle 5a:	**Bevölkerung in Deutschland nach Migrationsstatus und Familienstand im Jahr 2015**	**687**
Tabelle 6:	**Bevölkerung in Deutschland nach Migrationshintergrund und Ländern im Jahr 2015**	**688**
Tabelle 7:	**Geburten von deutschen und ausländischen Kindern in Deutschland in den Jahren 1990 bis 2014**	**689**
Tabelle 8:	**Eheschließungen von deutschen und ausländischen Partnern in Deutschland in den Jahren 1960 bis 2013**	**690**
Tabelle 9:	**Eheschließungen in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten der Ehepartner in den Jahren 1960 bis 2013**	**691**
Tabelle 10:	**Bevölkerung insgesamt und ausländische Bevölkerung in den Jahren 1961 bis 2015**	**692**
Tabelle 11:	**Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland nach Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen am 31.12.2015**	**693**
Tabelle 12:	**Ausländische Bevölkerung in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31.12.2015**	**694**
Tabelle 13:	**Ausländische Bevölkerung aus EU-Staaten in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31.12.2015**	**695**
Tabelle 14:	**Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauer am 31.12.2015**	**696**
Tabelle 14a:	**Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauer am 31.12.2015**	**697**
Tabelle 15:	**Wanderungen von Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern über die Grenzen Deutschlands in den Jahren 1991 bis 2015**	**698**
Tabelle 16:	**Wanderungen von Ausländerinnen und Ausländern in das und aus dem Bundesgebiet in den Jahren 2007 bis 2015**	**699**

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 17:	Betreuungsquoten von Kindern unter 3 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen nach Ländern am 01.03.2015	702
Tabelle 18:	Betreuungsquoten von Kindern im Alter von 3 bis unter 6 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen nach Ländern am 01.03.2015	703
Tabelle 19:	Ausländische Schülerinnen und Schüler nach Schularten in ausgewählten Bundesländern für das Schuljahr 2014/2015	704
Tabelle 20:	Deutsche und ausländische Absolventen/Abgänger allgemeinbildender und beruflicher Schulen für die Jahre 2004, 2008, 2012 und 2014 nach Abschlussarten und Geschlecht (in % der Wohnbevölkerung im jeweils typischen Abschlussalter)	705
Tabelle 21:	Bevölkerung (ab 15 Jahre) nach Migrationshintergrund, schulischem Abschluss und Geschlecht im Jahr 2015	706
Tabelle 21a:	Bevölkerung (ab 15 Jahre) nach Migrationshintergrund, schulischem Abschluss und Geschlecht im Jahr 2015	707
Tabelle 22:	Studienanfängerinnen und Studienanfänger in Deutschland in den Jahren 1993 bis 2015	708
Tabelle 23:	Studierende in Deutschland in den Jahren 1993 bis 2015	709
Tabelle 24:	Erfolgsquoten von Studierenden	710
Tabelle 25:	Erwerbstätige (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund, Berufsabschluss und Geschlecht im Jahr 2015	711
Tabelle 26:	Erwerbstätige (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund und Geschlecht in den Jahren 2011 bis 2015	712
Tabelle 27a:	Erwerbstätige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Erwerbsstatus in den Jahren 2005 bis 2007 (Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren)	713
Tabelle 27b:	Erwerbstätige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Erwerbsstatus in den Jahren 2008 bis 2010 (Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren)	714
Tabelle 27c:	Erwerbstätige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Erwerbsstatus in den Jahren 2011 bis 2013 (Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren)	715
Tabelle 27d:	Erwerbstätige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Erwerbsstatus in den Jahren 2014 bis 2015 (Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren)	716
Tabelle 28:	Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländerinnen und Ausländer nach Geschlecht in den Jahren 2000 bis 2015	717
Tabelle 29:	Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländerinnen und Ausländer nach ausgewählten Merkmalen am 30.06.2015	718

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 30:	Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländerinnen und Ausländer nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten in den Jahren 2002 bis 2015	719
Tabelle 31:	Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer nach Wirtschaftsabschnitten in den Jahren 2010 bis 2015	720
Tabelle 32:	Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer nach Bundesländern in den Jahren 2010 bis 2015	721
Tabelle 33:	Geringfügig entlohnt beschäftigte Deutsche und Ausländerinnen und Ausländer nach Geschlecht am 30.09.2015	722
Tabelle 34:	Ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigte Deutsche und Ausländerinnen und Ausländer nach Geschlecht in den Jahren 2007 bis 2015	723
Tabelle 35:	Beschäftigte im öffentlichen Dienst nach Einkommen und Migrationshintergrund in den Jahren 2005 bis 2015	724
Tabelle 36:	Integrationskurse in den Jahren 2007 bis 2015 – Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer	725
Tabelle 37:	Entwicklung der Gesamtzahl der Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland nach Rechtsgründen sowie Einbürgerungsquoten in den Jahren 2001 bis 2015	727
Tabelle 37a:	Entwicklung der Gesamtzahl der Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland nach Rechtsgründen sowie Einbürgerungsquoten in den Jahren 2001 bis 2015	728
Tabelle 38a:	Einbürgerungen in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten in den Jahren 2009 bis 2013	729
Tabelle 38b:	Einbürgerungen in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten in den Jahren 2014 bis 2015	730
Tabelle 39:	Eingebürgerte Personen in Deutschland nach Bundesländern in den Jahren 2009 bis 2015	731
Tabelle 40:	Optionspflichtige („Optionskinder“) nach § 29 StAG, erstmals optionspflichtig im Zeitraum 2008 bis 2032	732
Tabelle 41:	Erteilte Visa zum Zweck des Ehegattennachzugs nach Deutschland in den Jahren 1998 bis 2015	733
Tabelle 42:	Erteilte Visa zum Zweck des Ehegattennachzugs nach Deutschland nach ausgewählten Herkunftsländern in den Jahren 2010 bis 2015	734
Tabelle 43:	Geduldete nach Aufenthaltsdauer in den Jahren 2009 bis 2015	735
Abbildung 1:	Alterspyramide nach Migrationshintergrund im Jahr 2015	736
Abbildung 2:	Zu- und Fortzüge über die Außengrenzen Deutschlands in den Jahren 1991 bis 2014	737

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 1: Bevölkerung in Deutschland nach detailliertem Migrationsstatus von 2005 bis 2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	in 1.000										
Bevölkerung insgesamt	82.465	82.369	82.257	82.135	81.904	81.715	81.754	81.913	80.611	80.897	81.404
Deutsche ohne Migrationshintergrund	67.132	67.225	66.895	66.569	65.856	65.970	65.792	65.570	64.074	64.511	64.286
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	15.057	15.143	15.361	15.566	15.703	15.746	15.962	16.343	15.913	16.386	17.118
Personen mit eigener Migrationserfahrung	10.399	10.431	10.529	10.623	10.601	10.590	10.690	10.918	10.490	10.877	11.453
davon Ausländer	5.571	5.584	5.592	5.609	5.594	5.577	5.675	5.860	5.489	5.866	6.430
davon Deutsche	4.828	4.847	4.937	5.014	5.007	5.013	5.015	5.059	5.001	5.011	5.023
Personen ohne eigene Migrationserfahrung	4.658	4.713	4.832	4.943	5.102	5.155	5.273	5.425	5.423	5.510	5.665
davon Ausländer	1.749	1.716	1.688	1.661	1.630	1.570	1.516	1.511	1.338	1.345	1.342
davon Deutsche	2.908	2.997	3.144	3.283	3.472	3.585	3.756	3.914	4.085	4.165	4.323
	in %										
Bevölkerung insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Deutsche ohne Migrationshintergrund	81,4	81,6	81,3	81,0	80,4	80,7	80,5	80,0	79,5	79,7	79,0
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	18,3	18,4	18,7	19,0	19,2	19,3	19,5	20,0	19,7	20,3	21,0
Personen mit eigener Migrationserfahrung	12,6	12,7	12,8	12,9	12,9	13,0	13,1	13,3	13,0	13,4	14,1
davon Ausländer	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,9	7,2	13,0	13,4	14,1
davon Deutsche	5,9	5,9	6,0	6,1	6,1	6,1	6,1	6,2	6,8	7,3	7,9
Personen ohne eigene Migrationserfahrung	5,6	5,7	5,9	6,0	6,2	6,3	6,4	6,6	6,2	6,2	6,2
davon Ausländer	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	6,7	6,8	7,0
davon Deutsche	3,5	3,6	3,8	4,0	4,2	4,4	4,6	4,8	1,7	1,7	1,6

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus, Wiesbaden.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 2: Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland mit und ohne Migrationshintergrund im Jahr 2015

Altersstruktur	ohne Migrations-hintergrund		mit Migrations-hintergrund im engeren Sinne		Bevölkerung insgesamt	Migranten-anteil je Altersgruppe
	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %
unter 5 Jahre	2.221	3,5	1.244	7,3	3.465	35,9
von 5 bis unter 10 Jahre	2.237	3,5	1.236	7,2	3.473	35,6
von 10 bis unter 15 Jahre	2.422	3,8	1.177	6,9	3.599	32,7
von 15 bis unter 20 Jahre	2.900	4,5	1.156	6,8	4.055	28,5
von 20 bis unter 25 Jahre	3.249	5,1	1.116	6,5	4.366	25,6
von 25 bis unter 35 Jahre	7.588	11,8	2.624	15,3	10.212	25,7
von 35 bis unter 45 Jahre	7.364	11,5	2.773	16,2	10.136	27,4
von 45 bis unter 55 Jahre	10.944	17,0	2.334	13,6	13.278	17,6
von 55 bis unter 65 Jahre	9.399	14,6	1.741	10,2	11.140	15,6
65 Jahre und älter	15.962	24,8	1.717	10,0	17.679	9,7
insgesamt	64.286	100	17.118	100	81.404	21,0

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden 2016

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 3: Bevölkerung in Deutschland nach Migrationshintergrund, Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen im Jahr 2015[1)]

	Geschlecht	unter 15 Jahre	15-24 Jahre	25-44 Jahre	45-64 Jahre	65 Jahre und älter	gesamt
		in 1.000	in 1.000	in 1.000	in 1.000	in 1.000	in 1.000
Bevölkerung insgesamt	männlich	5.410	4.367	10.301	12.166	7.729	39.972
	weiblich	5.128	4.054	10.047	12.253	9.950	41.433
	insgesamt	**10.537**	**8.421**	**20.349**	**24.418**	**17.680**	**81.404**
Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	3.527	3.147	7.598	10.128	6.911	31.311
	weiblich	3.353	3.003	7.353	10.216	9.051	32.975
	insgesamt	**6.880**	**6.149**	**14.952**	**20.343**	**15.962**	**64.286**
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	männlich	1.883	1.220	2.701	2.038	818	8.660
	weiblich	1.774	1.052	2.693	2.037	900	8.458
	insgesamt	**3.657**	**2.272**	**5.398**	**4.074**	**1.717**	**17.118**
darunter Deutsche	männlich	1.492	707	1.079	962	396	4.644
	weiblich	1.424	611	1.108	1.016	537	4.702
	insgesamt	**2.916**	**1.318**	**2.186**	**1.993**	**933**	**9.346**
darunter Ausländer/innen	männlich	391	513	1.622	1.063	422	4.016
	weiblich	350	440	1.587	1.007	363	3.756
	insgesamt	**741**	**954**	**3.209**	**2.081**	**784**	**7.772**
mit eigener Migrationserfahrung	männlich	254	442	2.229	1.962	795	5.681
	weiblich	226	388	2.312	1.972	876	5.772
	insgesamt	**480**	**829**	**4.540**	**3.932**	**1.671**	**11.453**
darunter Deutsche	männlich	47	146	876	941	387	2.397
	weiblich	42	131	934	995	525	2.626
	insgesamt	**90**	**277**	**1.810**	**1.936**	**912**	**5.023**
darunter Ausländer/innen	männlich	207	296	1.352	1.020	408	3.284
	weiblich	183	256	1.378	977	351	3.146
	insgesamt	**390**	**553**	**2.730**	**1.997**	**759**	**6.430**
ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	1.629	778	474	76	23	2.979
	weiblich	1.549	664	384	67	24	2.686
	insgesamt	**3.177**	**1.442**	**857**	**143**	**46**	**5.665**
darunter Deutsche	männlich	1.445	561	203	21	9	2.247
	weiblich	1.382	480	174	21	12	2.076
	insgesamt	**2.826**	**1.041**	**376**	**57**	**21**	**4.323**
darunter Ausländer/innen	männlich	184	217	270	43	14	732
	weiblich	167	184	209	30	12	610
	insgesamt	**351**	**401**	**479**	**84**	**25**	**1.342**

1) Abweichungen entstehen durch Rundungen.

/ = Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden 2016

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 3a: Bevölkerung in Deutschland nach Migrationshintergrund, Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen im Jahr 2015[1)]

	Geschlecht	unter 15 Jahre	15-24 Jahre	25-44 Jahre	45-64 Jahre	65 Jahre und älter	gesamt
		in %	in %	in %	in %	in %	in %
Bevölkerung insgesamt	männlich	13,5	10,9	25,8	30,4	19,3	100,0
	weiblich	12,4	9,8	24,2	29,6	24,0	100,0
	insgesamt	**12,9**	**10,3**	**25,0**	**30,0**	**21,7**	**100,0**
Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	11,3	10,1	24,3	32,3	22,1	100,0
	weiblich	10,2	9,1	22,3	31,0	27,4	100,0
	insgesamt	**10,7**	**9,6**	**23,3**	**31,6**	**24,8**	**100,0**
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	männlich	21,7	14,1	31,2	23,5	9,4	100,0
	weiblich	21,0	12,4	31,8	24,1	10,6	100,0
	insgesamt	**21,4**	**13,3**	**31,5**	**23,8**	**10,0**	**100,0**
darunter Deutsche	männlich	32,1	15,2	23,2	20,7	8,5	100,0
	weiblich	30,3	13,0	23,6	21,6	11,4	100,0
	insgesamt	**31,2**	**14,1**	**23,4**	**21,3**	**10,0**	**100,0**
darunter Ausländer/innen	männlich	9,7	12,8	40,4	26,5	10,5	100,0
	weiblich	9,3	11,7	42,3	26,7	9,7	100,0
	insgesamt	**9,5**	**12,3**	**41,3**	**26,8**	**10,1**	**100,0**
mit eigener Migrationserfahrung	männlich	4,5	7,8	39,2	34,5	14,0	100,0
	weiblich	3,9	6,7	40,1	34,2	15,2	100,0
	insgesamt	**4,2**	**7,2**	**39,6**	**34,3**	**14,6**	**100,0**
darunter Deutsche	männlich	2,0	6,1	36,5	39,3	16,1	100,0
	weiblich	1,6	5,0	35,6	37,9	20,0	100,0
	insgesamt	**1,8**	**5,5**	**36,0**	**38,5**	**18,2**	**100,0**
darunter Ausländer/innen	männlich	6,3	9,0	41,2	31,1	12,4	100,0
	weiblich	5,8	8,1	43,8	31,1	11,2	100,0
	insgesamt	**6,1**	**8,6**	**42,5**	**31,1**	**11,8**	**100,0**
ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	54,7	26,1	15,9	2,6	0,8	100,0
	weiblich	57,7	24,7	14,3	2,5	0,9	100,0
	insgesamt	**56,1**	**25,5**	**15,1**	**2,5**	**0,8**	**100,0**
darunter Deutsche	männlich	64,3	25,0	9,0	0,9	0,4	100,0
	weiblich	66,6	23,1	8,4	1,0	0,6	100,0
	insgesamt	**65,4**	**24,1**	**8,7**	**1,3**	**0,5**	**100,0**
darunter Ausländer/innen	männlich	25,1	29,6	36,9	5,9	1,9	100,0
	weiblich	27,4	30,2	34,3	4,9	2,0	100,0
	insgesamt	**26,2**	**29,9**	**35,7**	**6,3**	**1,9**	**100,0**

1) Abweichungen entstehen durch Rundungen.

/ = Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden 2016

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 4: Lebensformen nach Migrationshintergrund - Bevölkerung in Deutschland nach Migrationsstatus und Armutsgefährdungsquote[1)] im Jahr 2015

Merkmal	Bevölkerung		
	insgesamt	ohne Migrations-hintergrund	mit Migrations-hintergrund
insgesamt	in %		
	15,7	12,5	27,7
nach Alter			
unter 6 Jahren	2)	13,7	31,1
6 bis unter 15 Jahren	2)	12,9	31,2
15 bis unter 18 Jahren	2)	14,9	34,7
18 bis unter 25 Jahren	2)	22,8	32,8
25 bis unter 35 Jahren	2)	13,2	25,0
35 bis unter 45 Jahren	2)	9,5	24,7
45 bis unter 65 Jahren	2)	10,5	23,3
65 Jahren und mehr	2)	12,6	32,7
nach Geschlecht			
männlich	15,1	11,7	27,2
weiblich	16,3	13,2	28,3
nach Haushaltstyp			
Einpersonenhaushalt	26,2	24,2	37,9
Personen in Familien	15,3	10,1	28,0
Paare ohne Kinder	9,2	7,4	20,3
nach Schulabschluss			
Hauptschule	17,8	15,9	26,8
Realschule	10,4	8,4	20,3
Abitur	10,8	8,4	20,5
mit Schulabschluss insgesamt	13,7	11,8	22,8
ohne Schulabschluss	46,3	42,6	48,0
nach überwiegendem Lebensunterhalt			
eigene Berufstätigkeit	6,3	4,9	12,3
ALG I/II	71,8	69,9	74,6
Rente, Pension	15,5	13,9	30,4
Vermögen, Vermietung, Zinsen	20,5	19,0	31,3
Unterstützung durch Angehörige	19,1	14,6	29,2
sonstige staatliche Unterstützung	50,5	42,5	64,6

1) Anteil der Personen, deren verfügbares Einkommen weniger als 60 % des Durchschnittseinkommens beträgt. Bezugsgröße ist der Bundesmedian. Berücksichtigt ist hier nur die Bevölkerung in Privathaushalten am Hauptwohnsitz mit gültigen Einkommensangaben.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden 2016

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 5: Bevölkerung in Deutschland nach Migrationsstatus und Familienstand im Jahr 2015

Familienstand	Bevölkerung				
	insgesamt	ohne Migrations-hintergrund	mit Migrationshintergrund im engeren Sinne		
			zusammen	Deutsche	Ausländer
	in 1.000				
insgesamt	81.404	64.286	17.118	9.346	7.772
ledig	33.038	25.082	7.956	5.133	2.822
verheiratet	36.715	29.209	7.506	3.396	4.110
mit Deutschem/r mit Migrationshintergrund	3.250	693	2.557	2.086	471
mit Deutschem/r ohne Migrationshintergrund	28.093	26.680	1.413	697	716
mit Ausländer/in	3.765	716	3.050	471	2.579
verwitwet	5.890	5.267	622	362	261
geschieden	5.761	4.728	1.034	455	579

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden 2016

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 5a: Bevölkerung in Deutschland nach Migrationsstatus und Familienstand im Jahr 2015

Familienstand	Bevölkerung				
	insgesamt	ohne Migrations-hintergrund	mit Migrationshintergrund im engeren Sinne		
			zusammen	Deutsche	Ausländer
	in %				
insgesamt	100,0	79,0	21,0	11,5	9,5
ledig	100,0	75,9	24,1	15,5	8,5
verheiratet	100,0	79,6	20,4	9,2	11,2
mit Deutschem/r mit Migrationshintergrund	100,0	21,3	78,7	64,2	14,5
mit Deutschem/r ohne Migrationshintergrund	100,0	95,0	5,0	2,5	2,5
mit Ausländer/in	100,0	19,0	81,0	12,5	68,5
verwitwet	100,0	89,4	10,6	6,1	4,4
geschieden	100,0	82,1	17,9	7,9	10,1

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden 2016

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 6: Bevölkerung in Deutschland nach Migrationshintergrund und Ländern im Jahr 2015

Bundesland	Personen mit Migrationshintergrund	Bevölkerungs-anteil	darunter: Ausländer	Bevölkerungs-anteil
	in 1.000	in %	in 1.000	in %
Baden-Württemberg	3.015	28,0	1.387	12,9
Bayern	2.718	21,3	1.355	10,6
Berlin	967	27,7	513	14,7
Bremen	195	29,4	92	13,9
Hamburg	510	28,8	248	14,0
Hessen	1.735	28,4	816	13,3
Niedersachsen	1.400	17,8	543	6,9
Nordrhein-Westfalen	4.519	25,6	1.886	10,7
Rheinland-Pfalz	840	20,9	342	8,5
Saarland	182	18,4	80	8,1
Schleswig-Holstein	374	13,2	156	5,5
Neue Bundesländer (ohne Berlin)	662	5,3	354	2,8
gesamt	**17.117**	**21,0**	**7.772**	**9,5**

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden 2016

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 7: Geburten von deutschen und ausländischen Kindern in Deutschland in den Jahren 1990 bis 2014

Jahr	Lebendgeborene								Ausländer-anteil[2]
	insgesamt	mit deutscher Staatsangehörigkeit[1]						mit ausländischer Staatsangehörigkeit	
		gesamt	darunter: Eltern ausländisch[4]	darunter: mindestens ein Elternteil deutsch					
				Eltern verheiratet		Eltern nicht verheiratet[6]			
				Vater Deutscher, Mutter Ausländerin[5]	Mutter Deutsche, Vater Ausländer[5]	Mutter Deutsche[7]	Mutter Ausländerin, Vater Deutscher		
1990[3]	727.199	640.879	-	-	-	-	-	86.320	11,9
1991	830.019	739.266	-	17.190	21.467	116.623	-	90.753	10,9
1992	809.114	708.996	-	18.626	21.749	110.309	-	100.118	12,4
1993	798.447	695.573	-	20.227	21.904	106.807	-	102.874	12,9
1994	769.603	668.875	-	21.641	22.226	107.044	-	100.728	13,1
1995	765.221	665.507	-	23.948	23.498	111.214	-	99.714	13,0
1996	796.013	689.784	-	27.192	26.205	122.763	-	106.229	13,3
1997	812.173	704.991	-	29.438	28.246	132.443	-	107.182	13,2
1998	785.034	684.977	-	31.052	28.859	143.330	-	100.057	12,7
1999	770.744	675.528	-	32.523	30.000	155.417	-	95.216	12,4
2000	766.999	717.223	41.257	36.206	32.410	163.086	2.764	49.776	6,5
2001	734.475	690.302	38.600	37.718	32.498	167.680	3.143	44.173	6,0
2002	719.250	677.825	37.568	41.000	33.509	170.915	4.069	41.425	5,8
2003	706.721	667.366	36.819	43.483	34.685	173.305	4.753	39.355	5,6
2004	705.622	669.408	36.863	45.841	35.912	178.992	5.581	36.214	5,1
2005	685.795	655.534	40.156	46.003	35.025	181.105	5.909	30.261	4,4
2006	672.724	643.548	39.089	46.295	34.340	182.525	6.109	29.176	4,3
2007	684.862	653.523	35.666	46.600	35.006	190.979	6.588	31.339	4,6
2008	682.514	648.632	30.336	44.398	33.836	198.365	6.828	33.882	5,0
2009	665.126	632.415	28.977	42.568	32.856	196.651	7.410	32.711	4,9
2010	677.947	644.463	29.492	42.768	33.085	203.089	7.736	33.484	4,9
2011	662.685	630.745	31.091	41.425	31.058	201.253	7.902	31.940	4,8
2012	673.544	641.544	34.286	40.243	31.349	206.747	8.233	32.000	4,8
2013	682.069	642.672	31.662	39.971	30.983	208.970	8.776	39.397	5,8
2014	714.927	662.483	29.117	40.044	31.490	217.345	9.021	52.444	7,3

1) Seit 1975 erhält jedes Kind, bei dem mindestens ein Elternteil Deutscher ist, die deutsche Staatsangehörigkeit.
2) Anteil der Lebendgeborenen ohne deutsche Staatsangehörigkeit an der Gesamtzahl der Lebendgeborenen.
3) Bis 1990 alte Bundesländer, ab 1991 gesamtdeutsche Zahlen.
4) Seit 01.01.2000 erwerben Kinder ausländischer Eltern neben den Staatsangehörigkeiten der Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn mindestens ein Elternteil seit mindestens 8 Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat und eine Niederlassungserlaubnis oder nunmehr ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besitzt. Dies gilt auch, wenn ein Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis auf Grund des Freizügigkeitsabkommens zwischen der EU bzw. deren Mitgliedstaaten und der Schweizerischen Eidgenossenschaft besitzt.
5) Einschließlich nicht aufgliederbarer Gruppen, unbekanntes Ausland, ungeklärte Fälle sowie ohne Angabe.
6) Die Angaben zum nichtehelichen Vater werden bei der Geburt des Kindes aufgrund der Kindschaftsrechtsreform seit dem Berichtsjahr 2000 nachgewiesen.
7) In diesen Zahlen sind auch Kinder mit einem ausländischen Vater enthalten.
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 1.1 Natürliche Bevölkerungsbewegung, Wiesbaden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 8: Eheschließungen von deutschen und ausländischen Partnern in Deutschland in den Jahren 1960 bis 2013

Jahr	Ehe-schließungen[1] insgesamt	darunter zwischen Deutschen	darunter von oder mit ausländischen Partnern				
			zusammen	beide Ehepartner Ausländer		Frau Deutsche, Mann Ausländer	Mann Deutscher, Frau Ausländerin
				zusammen	darunter mit gleicher Staatsan-gehörigkeit[2]		
Früheres Bundesgebiet							
1960	521.445	500.362	21.083	1.625	998	15.600	3.858
1970	444.510	411.514	32.996	8.199	6.749	14.645	10.152
1980	362.408	327.023	35.385	7.374	5.753	18.927	9.084
1990	414.475	367.936	46.539	6.755	3.175	22.031	17.753
Deutschland							
1991	454.291	402.825	51.466	7.511	2.948	24.148	19.807
1996	427.297	357.073	70.224	12.680	4.615	27.907	29.637
1997	422.776	348.939	73.837	12.452	4.563	30.198	31.187
1998	417.420	346.835	70.585	11.356	4.531	27.402	31.827
1999	430.674	360.556	70.118	11.549	4.693	26.234	32.335
2000	418.550	345.477	73.073	11.911	7.043	27.323	33.839
2001	389.591	317.496	72.095	11.408	6.895	25.186	35.501
2002	391.963	318.244	73.719	11.251	6.811	26.057	36.411
2003	382.911	312.145	70.766	10.568	6.164	25.015	35.183
2004	395.992	330.535	65.457	9.219	5.233	23.474	32.764
2005	388.451	329.455	58.996	8.493	4.944	21.113	29.390
2006	373.681	319.384	54.297	7.578	4.470	19.748	26.971
2007	368.922	318.082	50.840	7.299	4.388	18.608	24.933
2008	377.055	328.311	48.744	7.302	4.462	18.154	23.288
2009	378.439	326.780	51.659	7.373	4.581	19.167	25.119
2010	382.047	330.754	51.293	7.495	4.908	19.103	24.695
2011	377.816	326.481	51.335	7.824	5.228	18.708	24.803
2012	387.423	334.966	52.457	8.282	5.605	19.337	24.838
2013	373.655	321.202	52.453	8.726	6.040	18.934	24.793

1) Standesamtlich registrierte Eheschließungen in Deutschland. Nicht enthalten sind Eheschließungen in Konsulaten anderer Staaten und im Ausland.

2) Seit 2001 einschließlich „staatenlos“ und „unbekannt“.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 1.1 Natürliche Bevölkerungsbewegung, Wiesbaden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 9: Eheschließungen in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten der Ehepartner in den Jahren 1960 bis 2013[1)]

	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2013
	Deutsche Frau mit Mann nebenstehender Staatsangehörigkeit									
Frankreich	567	914	680	616	419	376	449	448	449	439
Griechenland	266	399	452	511	491	529	501	434	415	465
Vereinigtes Königreich	708	586	975	1.148	769	801	783	761	725	742
Italien	1.215	2.277	2.301	2.085	1.885	1.813	1.888	1.848	1.951	1.775
Serbien und Montenegro[2)]	331	629	958	1.524	4.763	1.140	410	456	466	404
Niederlande	1.086	1.182	863	866	738	682	682	637	649	633
Österreich	1.191	1.783	1.200	1.085	934	850	847	826	826	803
Philippinen	-	3	31	38	13	11	26	13	17	15
Polen	194	110	125	1.166	819	616	467	382	400	393
Rumänien	19	9	48	273	302	305	190	198	201	216
Russ.Föderation[3)]	93	12	6	116	569	333	225	248	274	240
Spanien	198	335	492	492	433	396	360	404	449	418
Thailand	-	20	31	37	37	12	10	11	9	18
Türkei	71	404	3.339	2.767	4.320	4.108	4.123	4.011	4.366	4.325
Ukraine	-	-	-	-	244	158	143	161	135	153
Vereinigte Staaten	6.062	2.841	2.472	2.987	1.133	1.347	1.117	1.095	1.173	1.053
	Deutscher Mann mit Frau nebenstehender Staatsangehörigkeit									
Frankreich	235	773	606	596	585	517	424	453	442	406
Griechenland	25	266	256	290	354	342	276	285	302	283
Vereinigtes Königreich	99	346	381	354	303	294	251	261	262	255
Italien	239	457	487	836	988	969	1.003	945	1.016	1028
Serbien und Montenegro[2)]	126	1.739	1.204	1.750	1.086	675	474	479	484	442
Niederlande	742	1.257	568	557	453	371	316	336	358	325
Österreich	1.087	1.568	969	1.091	867	847	782	732	796	694
Philippinen	-	12	424	1.155	530	266	358	355	330	329
Polen	58	118	293	3.193	5.210	4.479	3.071	2.660	2.610	2533
Rumänien	3	20	28	439	1.740	1.785	824	823	786	792
Russ.Föderation[3)]	22	13	8	431	2.402	2.021	1.892	2.122	2.161	2133
Spanien	28	263	297	455	510	471	388	438	430	441
Thailand	-	4	248	982	2.372	2.054	1.198	1.176	1.112	1.132
Türkei	12	182	426	691	1.464	1.753	2.321	2.352	2.488	2473
Ukraine	-	-	-	-	1.554	1.448	1.145	1.237	1.276	1.332
Vereinigte Staaten	97	297	317	443	440	375	409	461	421	469
	Beide Ehepartner mit gleicher Staatsangehörigkeit									
Frankreich	3	28	20	8	16	18	29	27	16	24
Griechenland	33	2.415	782	45	99	105	107	125	173	198
Vereinigtes Königreich	2	15	44	29	21	32	21	23	26	23
Italien	70	622	953	1.033	1.145	801	791	824	892	918
Serbien und Montenegro[2)]	65	1.363	516	215	1.710	548	247	250	233	215
Niederlande	37	67	34	33	42	71	93	80	78	81
Österreich	85	150	61	41	54	75	76	74	89	64
Philippinen	-	-	-	-	2	3	-	-	1	0
Polen	38	13	52	771	195	273	373	360	459	568
Rumänien	1	-	-	-	62	130	129	186	190	263
Russ.Föderation[3)]	8	2	1	13	61	54	38	56	71	59
Spanien	44	645	239	24	13	20	14	24	21	39
Thailand	-	-	-	-	1	5	1	4	2	2
Türkei	-	170	2.417	276	1.367	1.165	1.536	1.735	1.870	1887
Ukraine	-	-	-	-	59	43	28	54	39	61
Vereinigte Staaten	522	853	331	349	81	127	53	42	30	37

1) Bis 1990 Zahlen für das frühere Bundesgebiet.

2) Bis 2003 Jugoslawien nach jeweiligem Gebietsstand und einschließlich der Fälle in denen die Angehörigkeit an einen anderen auf dem Gebiet des ehem. Jugoslawien gelegenen Staat nicht bekannt bzw. feststellbar ist. Ab August 2006 werden neben der Staatsangehörigkeit von ‚Serbien und Montenegro' auch die Staatsangehörigkeiten der beiden Nachfolgestaaten ‚Serbien' und ‚Montenegro' nachgewiesen. Ab 2008 auch ‚Serbisch, einschließlich Kosovo'.

3) Bis 1990 Sowjetunion.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 1.1 Natürliche Bevölkerungsbewegung, Wiesbaden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 10: Bevölkerung insgesamt und ausländische Bevölkerung in den Jahren 1961 bis 2015

Stichtag	Bevölkerung	ausländische Bevölkerung				
	insgesamt	insgesamt	männlich	weiblich	in %[2]	AZR
	absolut in Tausend[1]					absolut[1]
Früheres Bundesgebiet						
06.06.1961	56.174,8	686,2	472,7	213,4	1,2	
27.05.1970	60.650,6	2.600,6	1.632,5	968,0	4,3	
31.12.1975	61.644,6	3.900,5	2.223,9	1.676,5	6,3	4.089,6
31.12.1980	61.657,9	4.566,2	2.576,2	1.990,0	7,4	4.453,3
31.12.1981	61.712,7	4.721,1	2.647,9	2.073,2	7,7	4.629,7
31.12.1982	61.546,1	4.671,8	2.589,2	2.082,6	7,6	4.666,9
31.12.1983	61.306,7	4.574,2	2.514,0	2.060,2	7,5	4.534,9
31.12.1984	61.049,3	4.405,5	2.406,2	1.999,3	7,2	4.363,6
31.12.1985	61.020,5	4.481,6	2.442,8	2.038,8	7,3	4.378,9
31.12.1986	61.140,5	4.661,9	2.537,9	2.124,0	7,6	4.512,7
31.12.1987	61.238,1	4.286,5	2.366,1	1.920,3	7,0	4.240,5
31.12.1988	61.715,1	4.623,5	2.537,2	2.086,3	7,5	4.489,1
31.12.1989	62.679,0	5.007,2	2.741,1	2.266,1	8,0	4.845,9
Deutschland						
31.12.1990	79.753,2	5.582,4	3.080,6	2.501,7	7,0	5.342,5
31.12.1991	80.274,6	6.066,7	3.354,7	2.712,0	7,6	5.882,3
31.12.1992	80.974,6	6.669,6	3.720,6	2.949,0	8,2	6.495,8
31.12.1993	81.338,1	6.977,5	3.866,1	3.111,4	8,6	6.878,1
31.12.1994	81.538,6	7.117,7	3.915,5	3.202,2	8,7	6.990,5
31.12.1995	81.817,5	7.342,8	4.026,9	3.315,9	9,0	7.173,9
31.12.1996	82.012,2	7.491,7	4.088,2	3.403,5	9,1	7.314,0
31.12.1997	82.057,4	7.419,0	4.022,5	3.396,5	9,0	7.365,8
31.12.1998	82.037,0	7.308,5	3.945,2	3.363,3	8,9	7.319,6
31.12.1999	82.163,5	7.336,1	3.938,1	3.398,0	8,9	7.343,6
31.12.2000	82.259,5	7.267,6	3.874,2	3.393,4	8,8	7.296,8
31.12.2001	82.440,3	7.318,3	3.881,0	3.437,2	8,9	7.318,6
31.12.2002	82.536,7	7.348,0	3.871,1	3.476,9	8,9	7.335,6
31.12.2003	82.531,7	7.341,8	3.840,1	3.501,8	8,9	7.334,8[3]
31.12.2004	82.500,8	7.288,0	3.786,5	3.501,5	8,8	6.717,1
31.12.2005	82.438,0	7.289,1	3.766,5	3.522,6	8,8	6.755,8
31.12.2006	82.314,9	7.255,9	3.737,4	3.518,5	8,8	6.751,0
31.12.2007	82.217,8	7.255,4	3.726,1	3.529,3	8,8	6.744,9
31.12.2008	82.002,4	7.185,9	3.674,8	3.511,1	8,8	6.727,6
31.12.2009	81.802,3	7.130,9	3.632,5	3.498,4	8,7	6.694,8
31.12.2010	81.751,6	7.198,9	3.669,0	3.530,0	8,8	6.753,6
31.12.2011[4]	80.327,90	6.342,39	3.190,69	3.151,71	7,9	6.930,90
31.12.2012[4]	80.523,75	6.643,70	3.363,45	3.280,25	8,3	7.213,70
31.12.2013[4]	80.767,46	7.015,24	3.575,06	3.440,18	8,7	7.633,63
31.12.2014[4]	81.197,54	7.539,77	3.880,22	3.659,56	9,3	8.152,97
31.12.2015[4]	81.458,98	7.917,39	4.120,00	3.797,38	9,7	9.107,89

1) Gerundet ab der zweiten Stelle nach dem Komma.
2) Anteil an der Gesamtbevölkerung nach Bevölkerungsfortschreibung.
3) Die Angaben für die Zahl der Ausländer nach dem AZR für 2004 und danach sind wegen der in 2004 durchgeführten Registerbereinigung nicht unmittelbar mit denen der Vorjahre vergleichbar.
4) Ergebnisse auf Grundlage des Zensus 2011.
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2 Ausländische Bevölkerung - Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, Wiesbaden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 11: Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland nach Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen am 31.12.2015

Ausländer		Alter von … bis unter … Jahre				
		unter 6 Jahre	6 bis 18 Jahre	18 bis 65 Jahre	65 Jahre und älter	insgesamt
insgesamt		355.613	779.843	7.099.611	872.826	9.107.893
männlich		184.473	419.548	3.816.843	452.430	4.873.294
weiblich		171.140	360.295	3.282.768	420.396	4.234.599
in %[1)]		3,9	8,6	78,0	9,6	100,0
davon in Deutschland geboren:	**insgesamt**	175.544	270.939	784.972	14.400	1.245.855
	in %[2)]	49,4	34,7	11,1	1,6	13,7

1) Anteil an der Gesamtzahl der Ausländer.

2) Anteil an der Gesamtzahl der Altersgruppe.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2 Ausländische Bevölkerung - Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, Wiesbaden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 12: Ausländische Bevölkerung in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31.12.2015

Staatsangehörigkeit	Ausländer im Bundesgebiet			
	insgesamt	männlich	weiblich	in %[2)]
Ausländer insgesamt	9.107.893	4.873.294	4.234.599	100
Türkei	1.506.113	776.510	729.603	16,5
Polen	740.962	398.880	342.082	8,1
Italien	596.127	349.991	246.136	6,5
Griechenland	339.931	185.321	154.610	3,7
Kroatien	297.895	155.543	142.352	3,3
Rumänien	452.718	256.137	196.581	5,0
Serbien[1)] (mit u. o. Kosovo)	230.427	115.289	115.138	2,5
Russische Föderation	230.994	86.362	144.632	2,5
Österreich	181.756	94.533	87.223	2,0
Bosnien und Herzegowina	167.975	87.311	80.664	1,8
Niederlande	147.322	82.234	65.088	1,6
Ukraine	133.774	49.058	84.716	1,5
Portugal	133.929	74.038	59.891	1,5
Spanien	155.918	80.728	75.190	1,7
Frankreich	126.739	61.013	65.726	1,4
Vereinigte Staaten	111.529	62.607	48.922	1,2
Vereinigtes Königreich	105.965	65.115	40.850	1,2
China	119.590	56.805	62.785	1,3
Taiwan	6.705	2.079	4.626	0,1
Irak	136.399	85.310	51.089	1,5
Vietnam	87.214	40.305	46.909	1,0
ehem. Serbien u. Montenegro[1)]	29.785	15.797	13.988	0,3

1) Ab August 2006 werden neben der Staatsangehörigkeit von Serbien und Montenegro auch die Staatsangehörigkeiten der beiden Nachfolgestaaten ‚Serbien' und ‚Montenegro' nachgewiesen. Ab 01.05.2008 wird Kosovo getrennt nachgewiesen. Serbien ist vor und nach Ausgliederung des Kosovo in den Tabellen zusammen ausgewiesen.

2) Anteil an der ausländischen Bevölkerung insgesamt.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2 Ausländische Bevölkerung - Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, Wiesbaden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 13: Ausländische Bevölkerung aus EU-Staaten in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht am 31.12.2015

Staatsangehörigkeit	EU-Ausländer im Bundesgebiet			
	insgesamt	männlich	weiblich	in %[1)]
EU-Staaten	4.013.179	2.188.257	1.824.922	100
Polen	740.962	398.880	342.082	18,5
Italien	596.127	349.991	246.136	14,9
Griechenland	339.931	185.321	154.610	8,5
Rumänien	452.718	256.137	196.581	11,3
Kroatien	297.895	155.543	142.352	7,4
Österreich	181.756	94.533	87.223	4,5
Niederlande	147.322	82.234	65.088	3,7
Portugal	133.929	74.038	59.891	3,3
Spanien	155.918	80.728	75.190	3,9
Bulgarien	226.926	123.779	103.147	5,7
Frankreich	126.739	61.013	65.726	3,2
Ungarn	178.221	107.040	71.181	4,4
Vereinigtes Königreich	105.965	65.115	40.850	2,6
Tschechische Republik	53.908	22.928	30.980	1,3
Slowakei	50.889	25.508	25.381	1,3
Litauen	43.057	17.748	25.309	1,1
Belgien	26.613	13.867	12.746	0,7
Slowenien	27.222	14.587	12.635	0,7
Lettland	30.157	14.569	15.588	0,8
Dänemark	20.828	9.701	11.127	0,5
Schweden	19.305	8.913	10.392	0,5
Finnland	14.580	4.792	9.788	0,4
Luxemburg	16.848	8.835	8.013	0,4
Irland	13.108	7.366	5.742	0,3
Estland	6.286	2.216	4.070	0,0
Zypern	1.998	1.001	997	0,0
Malta	610	291	319	0,0

1) Anteil an den EU-Ausländern insgesamt.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2 Ausländische Bevölkerung - Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, Wiesbaden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 14: Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauer am 31.12.2015

Ausgewählte Staatsangehörigkeiten	insgesamt	davon mit einer Aufenthaltsdauer von... bis unter ... Jahren[2]									
		unter 1	1 bis 4	4 bis 6	6 bis 8	8 bis 10	10 bis 15	15 bis 20	20 bis 25	25 bis 30	30 und mehr
	absolut in 1.000[3]										
Türkei	1506,1	14,2	37,1	23,8	22,0	25,0	114,3	195,1	218,4	191,4	664,7
Italien	596,1	33,1	63,1	15,0	10,8	9,1	27,1	50,7	53,4	56,7	277,1
Polen	741,0	90,7	220,3	79,7	50,4	62,0	94,7	48,5	37,4	36,1	21,4
Griechenland	339,9	17,4	51,3	14,5	5,0	4,3	16,1	27,1	36,0	39,6	128,7
Kroatien	297,9	37,2	40,6	4,5	3,6	3,2	11,4	14,4	45,0	17,1	120,8
Bosnien-Herzegowina	168,0	9,8	16,9	4,0	3,1	3,0	10,0	10,0	62,6	8,6	40,1
Portugal	133,9	6,1	18,5	5,5	3,9	3,0	8,7	16,2	21,9	9,9	40,3
Spanien	155,9	15,5	39,5	9,6	5,2	4,1	8,4	7,6	6,3	4,9	54,8
Bulgarien	226,9	47,5	89,0	34,2	19,7	10,1	13,8	4,8	4,6	2,1	1,2
Vietnam	87,2	4,7	10,2	5,3	5,1	4,3	13,4	10,2	15,0	16,3	2,9
Rumänien	452,7	109,9	191,9	56,6	28,6	16,6	19,8	10,8	11,5	5,8	1,3
Marokko	72,1	7,4	13,6	4,6	3,6	3,2	9,4	6,8	5,4	5,8	12,3
Mazedonien	96,0	13,0	18,2	5,0	2,2	2,2	7,3	8,1	13,2	10,1	16,7
Iran	72,5	12,4	19,1	8,5	3,5	1,8	6,4	6,1	3,3	5,9	5,4
Ungarn	178,2	29,7	75,4	20,6	10,3	7,0	10,5	6,3	6,3	5,7	6,5
Afghanistan	131,5	56,8	30,3	14,8	5,2	1,3	6,3	7,7	5,4	2,6	1,0
Libanon	37,2	3,5	4,6	2,0	2,0	1,9	5,0	4,1	3,3	7,9	2,8
Pakistan	61,7	16,9	19,4	6,1	2,5	1,7	4,8	3,6	3,2	2,0	1,5
Tunesien	30,7	3,7	8,0	2,5	1,7	1,8	3,9	2,4	1,7	1,1	3,9
Slowenien	27,2	2,8	5,3	1,1	0,6	0,5	1,0	0,8	1,4	1,0	12,5
Ausländische Bevölkerung insgesamt[1]	9107,9	1212,7	1712,7	564,6	376,4	325,2	869,7	807,3	848,8	567,8	1822,7

1) Summe **aller** Staaten (einschließlich der hier genannten Länder).

2) Die Aufenthaltsdauer ergibt sich ohne Berücksichtigung von Unterbrechungen als Differenz zwischen Auszählungsstichtag und Datum der ersten Einreise nach Deutschland.

3) Gerundet ab der zweiten Stelle nach dem Komma.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2 Ausländische Bevölkerung - Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, Wiesbaden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 14a: Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauer am 31.12.2015

Ausgewählte Staatsangehörigkeiten	insgesamt	davon mit einer Aufenthaltsdauer von... bis unter ... Jahren[2]									
		unter 1	1 bis 4	4 bis 6	6 bis 8	8 bis 10	10 bis 15	15 bis 20	20 bis 25	25 bis 30	30 und mehr
	in %[1]										
Türkei	16,5	1,2	2,2	4,2	5,8	7,7	13,1	24,2	25,7	33,7	36,5
Italien	6,5	2,7	3,7	2,7	2,9	2,8	3,1	6,3	6,3	10,0	15,2
Polen	8,1	7,5	12,9	14,1	13,4	19,1	10,9	6,0	4,4	6,4	1,2
Griechenland	8,1	1,4	3,0	2,6	1,3	1,3	1,8	3,4	4,2	7,0	7,1
Kroatien	3,3	3,1	2,4	0,8	1,0	1,0	1,3	1,8	5,3	3,0	6,6
Bosnien-Herzegowina	1,8	0,8	1,0	0,7	0,8	0,9	1,1	1,2	7,4	1,5	2,2
Portugal	1,5	0,5	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0	2,0	2,6	1,7	2,2
Spanien	1,7	1,3	2,3	1,7	1,4	1,2	1,0	0,9	0,7	0,9	3,0
Bulgarien	2,5	3,9	5,2	6,1	5,2	3,1	1,6	0,6	0,5	0,4	0,1
Vietnam	1,0	0,4	0,6	0,9	1,4	1,3	1,5	1,3	1,8	2,9	0,2
Rumänien	5,0	9,1	11,2	10,0	7,6	5,1	2,3	1,3	1,4	1,0	0,1
Marokko	0,8	0,6	0,8	0,8	1,0	1,0	1,1	0,8	0,6	1,0	0,7
Mazedonien	1,1	1,1	1,1	0,9	0,6	0,7	0,8	1,0	1,6	1,8	0,9
Iran	0,8	1,0	1,1	1,5	0,9	0,6	0,7	0,8	0,4	1,0	0,3
Ungarn	2,0	2,4	4,4	3,6	2,7	2,2	1,2	0,8	0,7	1,0	0,4
Afghanistan	1,4	4,7	1,8	2,6	1,4	0,4	0,7	1,0	0,6	0,5	0,1
Libanon	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,4	1,4	0,2
Pakistan	0,7	1,4	1,1	1,1	0,7	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,1
Tunesien	0,3	0,3	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
Slowenien	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,7
Ausländische Bevölkerung insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1) Gerundet ab der zweiten Stelle nach dem Komma.

2) Die Aufenthaltsdauer ergibt sich ohne Berücksichtigung von Unterbrechungen als Differenz zwischen Auszählungsstichtag und Datum der ersten Einreise nach Deutschland.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2 Ausländische Bevölkerung - Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, Wiesbaden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 15: Wanderungen von Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern über die Grenzen Deutschlands in den Jahren 1991 bis 2015

Jahr	Wanderungsbewegungen											
	Zuzüge	davon					Fortzüge	davon		Saldo	davon	
	alle	Deutsche		Ausländer			alle	Deutsche	Ausländer	alle	Deutsche	Ausländer
		alle	darunter Spätaus-siedler[2)]	alle	darunter EU-28-Bürger	darunter Asyl-suchende[1)]						
1991	1.198.978	273.633	221.995	925.345	/	256.112	596.455	98.915	497.540	+602.523	+174.718	+427.805
1992	1.502.198	290.850	230.565	1.211.348	/	438.191	720.127	105.171	614.956	+782.071	+185.679	+596.392
1993	1.277.408	287.561	218.888	989.847	/	322.599	815.312	104.653	710.659	+462.096	+182.908	+279.188
1994	1.082.553	305.037	222.591	777.516	/	127.210	767.555	138.280	629.275	+314.998	+166.757	+148.241
1995	1.096.048	303.347	217.898	792.701	/	127.937	698.113	130.672	567.441	+397.935	+172.675	+225.260
1996	959.691	251.737	177.751	707.954	/	116.367	677.494	118.430	559.064	+282.197	+133.307	+148.890
1997	840.633	225.335	134.419	615.298	/	104.353	746.969	109.903	637.066	+93.664	+115.432	-21.768
1998	802.456	196.956	103.080	605.500	/	98.644	755.358	116.403	638.955	+47.098	+80.553	-33.455
1999	874.023	200.150	104.916	673.873	/	95.113	672.048	116.410	555.638	+201.975	+83.740	+118.235
2000	841.158	191.909	95.615	649.249	/	78.564	674.038	111.244	562.794	+167.120	+80.665	+86.455
2001	879.217	193.958	98.484	685.259	/	88.287	606.494	109.507	496.987	+272.723	+84.451	+188.272
2002	842.543	184.202	91.416	658.341	/	71.127	623.255	117.683	505.572	+219.288	+66.519	+152.769
2003	768.975	167.216	72.885	601.759	/	50.563	626.330	127.267	499.063	+142.645	+39.949	+102.696
2004[3)]	780.175	177.993	59.093	602.182	/	35.607	697.633	150.667	546.966	+82.542	+27.326	+55.216
2005	707.352	128.051	35.522	579.301	/	28.914	628.399	144.815	483.584	+78.953	-16.764	+95.717
2006	661.855	103.388	7.747	558.467	/	21.029	639.064	155.290	483.744	+22.791	-51.902	+74.693
2007	680.766	106.014	5.792	574.752	/	19.164	636.854	161.105	475.749	+43.912	-55.091	+99.003
2008	682.146	108.331	4.362	573.815	/	22.085	737.889	174.759	563.130	-55.743	-66.428	+10.685
2009	721.014	114.700	3.360	606.314	/	27.649	733.796	154.988	578.808	-12.782	-40.288	+27.506
2010	798.282	114.752	2.350	683.530	/	41.332	670.605	141.000	529.605	+127.677	-26.248	+153.925
2011	958.299	116.604	1.829	841.695	/	45.741	678.969	140.132	538.837	+279.330	-23.528	+302.858
2012	1.080.936	115.028	1.538	965.908	/	64.539	711.991	133.232	578.759	+368.945	-18.204	+387.149
2013	1.226.493	118.425	2.160	1.108.068	826.196	109.580	797.886	140.282	657.604	+428.607	-21.857	+450.464
2014	1.464.724	122.195	4.215	1.342.529	932.002	173.072	914.241	148.636	765.605	+550.483	-26.441	+576.924
2015	2.136.954	120.713		2.016.241	911.720		997.551	138.273	859.278	1.139.403	-17.560	1.156.963

1) Das BAMF unterscheidet erst seit dem Jahr 1995 zwischen Erst- und Folgeanträgen. Für die Jahre ab 1995 wurden die Zahlen der Erstanträge verwendet.

2) Einschließlich Familienangehörige.

3) Überhöhte Wanderungszahlen deutscher Personen aufgrund von statistischen Korrekturen im Land Hessen.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 1.2 Wanderungen, Wiesbaden (für das Jahr 2015: vorläufige Ergebnisse vom 14.7.2016)

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 14: Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauer am 31.12.2015

Ausgewählte Staatsangehörigkeiten	insgesamt	davon mit einer Aufenthaltsdauer von... bis unter ... Jahren[2]									
		unter 1	1 bis 4	4 bis 6	6 bis 8	8 bis 10	10 bis 15	15 bis 20	20 bis 25	25 bis 30	30 und mehr
	absolut in 1.000[3]										
Türkei	1506,1	14,2	37,1	23,8	22,0	25,0	114,3	195,1	218,4	191,4	664,7
Italien	596,1	33,1	63,1	15,0	10,8	9,1	27,1	50,7	53,4	56,7	277,1
Polen	741,0	90,7	220,3	79,7	50,4	62,0	94,7	48,5	37,4	36,1	21,4
Griechenland	339,9	17,4	51,3	14,5	5,0	4,3	16,1	27,1	36,0	39,6	128,7
Kroatien	297,9	37,2	40,6	4,5	3,6	3,2	11,4	14,4	45,0	17,1	120,8
Bosnien-Herzegowina	168,0	9,8	16,9	4,0	3,1	3,0	10,0	10,0	62,6	8,6	40,1
Portugal	133,9	6,1	18,5	5,5	3,9	3,0	8,7	16,2	21,9	9,9	40,3
Spanien	155,9	15,5	39,5	9,6	5,2	4,1	8,4	7,6	6,3	4,9	54,8
Bulgarien	226,9	47,5	89,0	34,2	19,7	10,1	13,8	4,8	4,6	2,1	1,2
Vietnam	87,2	4,7	10,2	5,3	5,1	4,3	13,4	10,2	15,0	16,3	2,9
Rumänien	452,7	109,9	191,9	56,6	28,6	16,6	19,8	10,8	11,5	5,8	1,3
Marokko	72,1	7,4	13,6	4,6	3,6	3,2	9,4	6,8	5,4	5,8	12,3
Mazedonien	96,0	13,0	18,2	5,0	2,2	2,2	7,3	8,1	13,2	10,1	16,7
Iran	72,5	12,4	19,1	8,5	3,5	1,8	6,4	6,1	3,3	5,9	5,4
Ungarn	178,2	29,7	75,4	20,6	10,3	7,0	10,5	6,3	6,3	5,7	6,5
Afghanistan	131,5	56,8	30,3	14,8	5,2	1,3	6,3	7,7	5,4	2,6	1,0
Libanon	37,2	3,5	4,6	2,0	2,0	1,9	5,0	4,1	3,3	7,9	2,8
Pakistan	61,7	16,9	19,4	6,1	2,5	1,7	4,8	3,6	3,2	2,0	1,5
Tunesien	30,7	3,7	8,0	2,5	1,7	1,8	3,9	2,4	1,7	1,1	3,9
Slowenien	27,2	2,8	5,3	1,1	0,6	0,5	1,0	0,8	1,4	1,0	12,5
Ausländische Bevölkerung insgesamt[1]	9107,9	1212,7	1712,7	564,6	376,4	325,2	869,7	807,3	848,8	567,8	1822,7

1) Summe **aller** Staaten (einschließlich der hier genannten Länder).

2) Die Aufenthaltsdauer ergibt sich ohne Berücksichtigung von Unterbrechungen als Differenz zwischen Auszählungsstichtag und Datum der ersten Einreise nach Deutschland.

3) Gerundet ab der zweiten Stelle nach dem Komma.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2 Ausländische Bevölkerung - Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, Wiesbaden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 14a: Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauer am 31.12.2015

Ausgewählte Staatsangehörigkeiten	insgesamt	davon mit einer Aufenthaltsdauer von... bis unter ... Jahren[2]									
		unter 1	1 bis 4	4 bis 6	6 bis 8	8 bis 10	10 bis 15	15 bis 20	20 bis 25	25 bis 30	30 und mehr
	in %[1]										
Türkei	16,5	1,2	2,2	4,2	5,8	7,7	13,1	24,2	25,7	33,7	36,5
Italien	6,5	2,7	3,7	2,7	2,9	2,8	3,1	6,3	6,3	10,0	15,2
Polen	8,1	7,5	12,9	14,1	13,4	19,1	10,9	6,0	4,4	6,4	1,2
Griechenland	8,1	1,4	3,0	2,6	1,3	1,3	1,8	3,4	4,2	7,0	7,1
Kroatien	3,3	3,1	2,4	0,8	1,0	1,0	1,3	1,8	5,3	3,0	6,6
Bosnien-Herzegowina	1,8	0,8	1,0	0,7	0,8	0,9	1,1	1,2	7,4	1,5	2,2
Portugal	1,5	0,5	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0	2,0	2,6	1,7	2,2
Spanien	1,7	1,3	2,3	1,7	1,4	1,2	1,0	0,9	0,7	0,9	3,0
Bulgarien	2,5	3,9	5,2	6,1	5,2	3,1	1,6	0,6	0,5	0,4	0,1
Vietnam	1,0	0,4	0,6	0,9	1,4	1,3	1,5	1,3	1,8	2,9	0,2
Rumänien	5,0	9,1	11,2	10,0	7,6	5,1	2,3	1,3	1,4	1,0	0,1
Marokko	0,8	0,6	0,8	0,8	1,0	1,0	1,1	0,8	0,6	1,0	0,7
Mazedonien	1,1	1,1	1,1	0,9	0,6	0,7	0,8	1,0	1,6	1,8	0,9
Iran	0,8	1,0	1,1	1,5	0,9	0,6	0,7	0,8	0,4	1,0	0,3
Ungarn	2,0	2,4	4,4	3,6	2,7	2,2	1,2	0,8	0,7	1,0	0,4
Afghanistan	1,4	4,7	1,8	2,6	1,4	0,4	0,7	1,0	0,6	0,5	0,1
Libanon	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,4	1,4	0,2
Pakistan	0,7	1,4	1,1	1,1	0,7	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,1
Tunesien	0,3	0,3	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
Slowenien	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,7
Ausländische Bevölkerung insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1) Gerundet ab der zweiten Stelle nach dem Komma.

2) Die Aufenthaltsdauer ergibt sich ohne Berücksichtigung von Unterbrechungen als Differenz zwischen Auszählungsstichtag und Datum der ersten Einreise nach Deutschland.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2 Ausländische Bevölkerung - Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, Wiesbaden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 15: Wanderungen von Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern über die Grenzen Deutschlands in den Jahren 1991 bis 2015

Jahr	Wanderungsbewegungen											
	Zuzüge	davon					Fortzüge	davon		Saldo	davon	
	alle	Deutsche		Ausländer			alle	Deutsche	Ausländer	alle	Deutsche	Ausländer
		alle	darunter Spätaus-siedler[2)]	alle	darunter EU-28-Bürger	darunter Asyl-suchende[1)]						
1991	1.198.978	273.633	221.995	925.345	/	256.112	596.455	98.915	497.540	+602.523	+174.718	+427.805
1992	1.502.198	290.850	230.565	1.211.348	/	438.191	720.127	105.171	614.956	+782.071	+185.679	+596.392
1993	1.277.408	287.561	218.888	989.847	/	322.599	815.312	104.653	710.659	+462.096	+182.908	+279.188
1994	1.082.553	305.037	222.591	777.516	/	127.210	767.555	138.280	629.275	+314.998	+166.757	+148.241
1995	1.096.048	303.347	217.898	792.701	/	127.937	698.113	130.672	567.441	+397.935	+172.675	+225.260
1996	959.691	251.737	177.751	707.954	/	116.367	677.494	118.430	559.064	+282.197	+133.307	+148.890
1997	840.633	225.335	134.419	615.298	/	104.353	746.969	109.903	637.066	+93.664	+115.432	-21.768
1998	802.456	196.956	103.080	605.500	/	98.644	755.358	116.403	638.955	+47.098	+80.553	-33.455
1999	874.023	200.150	104.916	673.873	/	95.113	672.048	116.410	555.638	+201.975	+83.740	+118.235
2000	841.158	191.909	95.615	649.249	/	78.564	674.038	111.244	562.794	+167.120	+80.665	+86.455
2001	879.217	193.958	98.484	685.259	/	88.287	606.494	109.507	496.987	+272.723	+84.451	+188.272
2002	842.543	184.202	91.416	658.341	/	71.127	623.255	117.683	505.572	+219.288	+66.519	+152.769
2003	768.975	167.216	72.885	601.759	/	50.563	626.330	127.267	499.063	+142.645	+39.949	+102.696
2004[3)]	780.175	177.993	59.093	602.182	/	35.607	697.633	150.667	546.966	+82.542	+27.326	+55.216
2005	707.352	128.051	35.522	579.301	/	28.914	628.399	144.815	483.584	+78.953	-16.764	+95.717
2006	661.855	103.388	7.747	558.467	/	21.029	639.064	155.290	483.744	+22.791	-51.902	+74.693
2007	680.766	106.014	5.792	574.752	/	19.164	636.854	161.105	475.749		-55.091	+99.003
2008	682.146	108.331	4.362	573.815	/	22.085	737.889	174.759	563.130	-55.743	-66.428	+10.685
2009	721.014	114.700	3.360	606.314	/	27.649	733.796	154.988	578.808	-12.782	-40.288	+27.506
2010	798.282	114.752	2.350	683.530	/	41.332	670.605	141.000	529.605	+127.677	-26.248	+153.925
2011	958.299	116.604	1.829	841.695	/	45.741	678.969	140.132	538.837	+279.330	-23.528	+302.858
2012	1.080.936	115.028	1.538	965.908	/	64.539	711.991	133.232	578.759	+368.945	-18.204	+387.149
2013	1.226.493	118.425	2.160	1.108.068	826.196	109.580	797.886	140.282	657.604	+428.607	-21.857	+450.464
2014	1.464.724	122.195	4.215	1.342.529	932.002	173.072	914.241	148.636	765.605	+550.483	-26.441	+576.924
2015	2.136.954	120.713		2.016.241	911.720		997.551	138.273	859.278	1.139.403	-17.560	1.156.963

1) Das BAMF unterscheidet erst seit dem Jahr 1995 zwischen Erst- und Folgeanträgen. Für die Jahre ab 1995 wurden die Zahlen der Erstanträge verwendet.

2) Einschließlich Familienangehörige.

3) Überhöhte Wanderungszahlen deutscher Personen aufgrund von statistischen Korrekturen im Land Hessen.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 1.2 Wanderungen, Wiesbaden (für das Jahr 2015: vorläufige Ergebnisse vom 14.7.2016)

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 16: Wanderungen von Ausländerinnen und Ausländern in das und aus dem Bundesgebiet in den Jahren 2007 bis 2015

Ausgewählte Herkunftsländer	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich	gesamt	darunter weiblich
Zuzüge																		
1. Griechenland	8.032	3.066	8.302	3.254	8.716	3.403	12.523	4.883	23.779	9.624	34.109	14.649	33.379	14.262		13.015	31.528	12.844
2. Italien	18.184	7.187	19.809	7.724	22.110	8.517	24.520	9.136	30.154	11.462	42.167	15.918	57.523	21.665	70.388	27.236	71.505	28.301
3. Bosnien und Herzegowina	6.377	1.728	6.140	1.702	6.080	1.549	6.780	1.574	9.008	2.342	10.980	3.184	13.928	4.766	20.492	7.932	22.832	9.004
4. Serbien und Montenegro[1)]	1.560	705	916	358														
5. Serbien[1)]	10.201	4.578	8.456	3.061	7.834	2.593	17.670	7.102	17.033	6.680	22.475	9.449	27.849	12.059	39.575	17.696	42.335	18.742
6. Montenegro[1)]	623	271	337	157	417	224	661	326	651	326	983	470	990	470	2.283	1.110	5.161	2.376
7. Kroatien	8.418	2.117	8.418	2.172	8.832	2.251	9.939.	2.452	11.197	2.537	12.608	2.857	24.845	6.848	43.843	13.888	57.006	19.619
8. Mazedonien	2.307	993	2.260	972	2.311	1.086	7.498	3.499	5.491	2.584	10.778	4.950	13.472	6.405	14.650	7.020	24.595	11.667
9. Slowenien	1.201	447	1.226	414	1.448	429	1.785	502	3.210	765	5.208	991	6.434	1.400	6.745	1.751	6.925	1.795
10. Marokko	3.179	1.313	3.091	1.284	3.484	1.468	3.201	1.382	3.530	1.398	3.702	1.520	4.649	1.607	5.223	1.662	9.570	2.135
11. Portugal	5.375	1.750	5.766	1.803	6.598	1.846	6.418	1.890	8.213	2.590	11.762	3.863	13.646	4.561	11.155	3.970	9.872	3.417
12. Spanien	8.571	4.198	9.497	4.628	11.711	5.496	13.607.	6.347	20.672	9.058	29.910	13.013	36.511	16.190	34.376	15.254	29.629	13.077
13. Türkei	26.694	10.872	26.173	10.126	26.638	10.293	26.951	10.433	27.855	10.735	25.414	9.687	22.730	9.538	23.502	10.321	27.952	12.375
14. Tunesien	1.918	578	1.796	507	1.736	548	1.808.	561	2.498	634	2.962	870	3.530	993	4.479	1.166	4.864	1.305
Summe 1. -14.[2)]	102.640	39.803	102.187	38.162	107.915	39.703	133.361	50.087	163.291	60.735	213.058	81.421	259.486	100.764	307.313	122.021	343.774	136.657
15. Polen	139.967	45.202	119.177	40.912	110.951	38.103	114.726	39.424	163.414	54.832	176.367	60.643	189.109	66.452	190.926	68.198	189.768	67.866
16. Rumänien	42.899	16.971	47.014	17.762	55.741	22.210	73.852	28.699	94.706	36.190	116.154	42.475	134.494	49.639	190.931	69.519	212.182	75.623
17. Russische Föderation	14.960	9.375	14.316	9.079	14.880	9.379	15.320	9.699	16.582	10.401	17.740	11.063	30.022	17.074	19.133	11.736	20.499	12.331
18. Bulgarien	20.504	9.271	23.627	9.287	28.607	11.000	39.115	14.211	51.319	17.799	58.504	20.247	58.950	20.844	77.375	28.580	83.226	31.822
Alle Länder	574.752	231.307	573.815	229.306	606.314	244.800	683.530	272.343	841.695	327.927	965.908	377.107	1.108.068	154.009	1.342.529	178.033	2.016.241	715.480
Fortzüge																		
1. Griechenland	14.074	5.893	15.994	6.533	16.433	6.822	11.482	4.602	10.306	3.964	12.139	4.558	13.462	4.921	16.363	6.171	16.234	5.987
2. Italien	22.008	8.631	24.674	9.710	25.149	9.767	21.462	8.108	20.375	7.627	20.897	7.639	25.291	8.960	33.832	11.992	35.938	12.754

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3. Bosnien und Herzegowina	6.525	1.505	7.119	1.761	7.552	1.885	6.664	1.488	8.339	1.899	8.693	1.893	10.465	2.740	13.087	4.042	15.769	5.244
4. Serbien und Montenegro[1)]	2.451	846	3.787	1.403														
5. Serbien[1)]	8.577	3.093	9.404	3.197	12.927	4.456	14.088	5.040	16.460	5.745	17.809	6.862		3.654	23.972	9.598	34.119	14.427
6. Montenegro[1)]	256	106	288	109	438	169	502	204	468	175	617	250	901	366	815	344	1.940	813
7. Kroatien	10.113	2.889	11.556	3.288	11.769	3.294	10.848	3.008	11.570	2.761	11.513	2.836	12.298	2.997	16.860	4.135	20.239	5.039
8. Mazedonien	1.729	574	2.228	722	2.047	688	3.825	1.545	5.167	2.253	5.820	2.439	8.443	3.654	9.267	4.126	12.207	5.496
9. Slowenien	1.257	446	1.676	553	1.826	559	1.566	514	1.886	490	2.609	532	3.388	573	3.846	753	3.662	766
10. Marokko	2.139	538	2.629	683	2.488	708	2.230	590	2.039	469	2.002	468	2.471	566	2.767	559	3.643	614
11. Portugal	6.051	2.022	6.700	2.252	7.753	2.478	6.456	1.885	5.443	1.515	5.476	1.540	6.928	1.859	7.800	2.105	7.313	2.108
12. Spanien	8.132	4.122	10.368	5.176	10.782	5.277	9.366	4.483	9.322	4.332	11.147	4.966	14.349	6.304	17.996	7.968	18.246	8.019
13. Türkei	28.345	9.857	34.280	12.259	34.982	12.535	31.298	11.139	27.471	9.543	27.329	9.163	27.482	9.518	25.148	9.275	23.790	8.443
14. Tunesien	1.180	274	1.547	338	1.569	354	1.335	263	1.345	216	1.471	250	1.557	284	1.821	317	2.008	365
Summe 1. -14.[2)]	112.840	40.796	132.250	47.984	135.715	48.992	121.122	42.869	120.191	40.989	127.522	43.396	147.961	555.942	173.574	61.385	195.108	70.075
15. Polen	110.340	30.523	118.727	35.032	110.580	34.039	93.803	30.165	98.893	31.139	108.245	33.295	118.783	36.611	132.426	39.519	126.851	39.138
16. Rumänien	23.290	8.302	37.113	12.947	43.310	16.018	48.231	18.270	58.678	21.489	70.470	24.149	85.054	28.330	115.891	39.170	125.934	40.251
17. Russische Föderation	10.227	5.764	13.100	7.429	12.675	7.128	10.936	6.052	9.868	5.412	8.955	5.137	12.598	6.846	12.194	6.744	9.535	5.359
18. Bulgarien	8.113	3.147	15.581	5.874	19.653	7.021	23.542	8.036	29.160	9.011	33.460	9.793	38.261	11.104	44.090	13.046	45.398	13.698
Alle Länder	475.749	172.509	563.130	209.290	578.808	217.204	529.605	198.492	538.837	195.268	578.759	205.587	657.604	71.787	765.605	98.479	859.278	299.460
Wanderungssaldo																		
1. Griechenland	-6.042	-2.826	-7.692	-3.279	-7717	-3.419	+1.041	+281	+13.473	+5.660	+21.970	+10.091	+19.917	+9.341	+14.239	+6.844	15.294	6.857
2. Italien	-3.824	-1.444	-4.865	-1.986	-3.039	-1.250	+3.058	+1.028	+9.779	+3.835	+21.270	+8.279	+32.232	+12.705	+36.556	+15.244	35.567	15.547
3. Bosnien und Herzegowina	-148	-223	-979	-59	-1.472	-336	+116	+86	+669	+443	+2.287	+1.291	+3.463	+2.026	+7.405	+3.890	7.063	3.760
4. Serbien und Montenegro[1)]	-891	-141	-2.871	-1.045														
5. Serbien[1)]	+1.624	+1.485	-948	-136	-5.093	-1.863	+3.582	+2.062	+573	+935	+4.666	+2.587	+6.923	+8.405	+15.603	+8.098	8.216	4.315
6. Montenegro[1)]	+367	+165	+49	+48	-21	+55	+159	+122	+183	+151	+366	+220	+89	+104	+1.468	+766	3.221	1.563
7. Kroatien	-1.695	-772	-3.138	-1.116	-2.937	-1043	- 09	-556	-373	-224	+1.095	+21	+12.547	+3.851	+26.983	+9.753	36.767	14.580

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

8. Mazedonien	+578	+419	+32	+250	+264	+398	+3.673	+1.954	+324	+331	+4.958	+2.511	+5.029	+2.751	+5.383	+2.894	12.388	6.171
9. Slowenien	-56	+1	-450	-139	-378	-130	+219	-12	+1.324	+275	+2.599	+459	+3.046	+827	+2.899	+998	3.263	1.029
10. Marokko	+1.040	+775	+462	+601	+996	+760	+971	+792	+1.491	+929	+1.700	+1.052	+2.178	+1.041	+2.456	+1.103	5.927	1.521
11. Portugal	-676	-272	-934	-449	-1.155	-632	-38	+5	+2.770	+1.075	+6.286	+2.323	+6.718	+2.702	+3.355	+1.865	2.559	1.309
12. Spanien	+438	+77	-871	-548	+929	+219	+ 4.241	+1864	+11.350	+4.726	+18.763	+8.047	+22.162	+9.886	+16.380	+7.286	11.383	5.058
13. Türkei	-1.652	+1.016	-8.107	-2.133	-8.344	-2242	-4.347	-706	+384	+1.192	-1.915	+524	-4.752	+20	-1.646	+1.046	4.162	3.932
14. Tunesien	+738	+304	+249	+169	+167	+194	+473	+298	+1.153	+418	+1.491	+620	+1.973	+709	+2.658	+849	2.856	940
Summe 1. -14.[2)]	-10.200	-1.439	-30.063	-9.822	-27.800	-9.289	+12.239	+7.218	+43.100	+19.746	+85.536	+38.025	+111.525	+54.368	+133.739	+60.636	148.666	66.582
15. Polen	+29.627	+14.679	+450	+5.880	+371	+4.064	+20.923	+9.259	+64.521	+23.693	+68.122	+27.348	+70.326	+29.841	+58.500	+28.679	62.917	28.728
16. Rumänien	+19.609	+8.669	+9.901	+4.815	+12.431	+6.192	+25.621	+10.429	+36.028	+14.701	+45.684	+18.326	+49.440	+21.309	+75.040	+30.349	86.248	35.372
17. Russische Föderation	+4.733	+3.611	+1.216	+1.650	+2.205	+2.251	+4.384	+3.647	+6.714	+4.989	+8.785	+5.926	+17.424	+10.228	+6.939	+4.992	10.964	6.972
18. Bulgarien	+12.391	+6.124	+8.046	+3.413	+8.954	+3.979	+9.398	+6.175	+22.159	+8.788	+25.044	+10.454	+20.689	+9.740	+33.285	+15.534	37.828	18.124
alle Länder	+99.003	+58.798	+10.685	+20.016	+27.506	+27.596	+153.925	+73.851	+302.858	+132.659	+387.149	+171.520	+450.464	+71.118	+576.924	+79.554	1.156.963	416.020

1) Bis 2005 Jugoslawien nach jeweiligem Gebietsstand und einschließlich der Fälle in denen die Angehörigkeit an einen anderen auf dem Gebiet des ehem. Jugoslawien gelegenen Staat nicht bekannt bzw. feststellbar ist. Ab August 2006 werden neben der Staatsangehörigkeit von ‚Serbien und Montenegro' auch die Staatsangehörigkeiten der beiden Nachfolgestaaten ‚Serbien' und ‚Montenegro' nachgewiesen.

2) Anwerbestaaten.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 1.2 Wanderungen, Wiesbaden (für das Jahr 2015: vorläufige Ergebnisse vom 14.7.2016)

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 17: Betreuungsquoten von Kindern unter 3 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen nach Ländern am 01.03.2015[3)]

Bundesland[2)]	Betreuungsquote von Kindern in %	
	mit Migrationshintergrund unter 3 Jahre[1)]	ohne Migrationshintergrund unter 3 Jahre[1)]
Baden-Württemberg	23	31
Bayern	19	31
Hessen	22	34
Niedersachsen	15	34
Nordrhein-Westfalen	18	30
Rheinland-Pfalz	26	33
Schleswig-Holstein	22	34
neue Länder mit Berlin	30	56
Deutschland insgesamt	22	38

1) Die Anzahl der Kinder mit und ohne Migrationshintergrund in der Bevölkerung wurde durch die Auswertung von Mikrozensus und Bevölkerungsstatistik ermittelt. Der Mikrozensus erhebt detailliert Angaben, aus denen der Migrationshintergrund einer Person abgeleitet werden kann. Für die Auswertung des Mikrozensus wurde eine Variable gebildet, die der Definition von Migrationshintergrund in den Statistiken der Kindertagesbetreuung ("mindestens ein Elternteil ist ausländischer Herkunft") entspricht.

2) Aufgrund zu schwacher Besetzungszahlen der interessierenden Altersgruppen in den übrigen Bundesländern werden migrationsspezifische Betreuungsquoten dort nicht nachgewiesen, da die hochgerechneten Werte unter 10.000 liegen und damit in ihrer Aussagekraft eingeschränkt sind. Grund hierfür ist, dass die Stichprobenbasis beim Mikrozensus Zufallsfehler bedingt und damit einen einfachen relativen Standardfehler, der umso größer wird, je schwächer ein Merkmal besetzt ist.

3) Die bei der Quotenberechnung verwendeten Bevölkerungszahlen beruhen bis 2014 auf der Bevölkerungsfortschreibung der Volkszählung von 1987. Ab 2015 wird die Bevölkerungsfortschreibung des Zensus von 2011 verwendet. Unterschiede in den Quoten zwischen 2015 und früheren Jahren sind also nur teilweise als veränderte Zahlen betreuter Kinder zu interpretieren; sie sind beim Vergleich dieser Jahre auch stark auf veränderte Bevölkerungszahlen zurückzuführen. Dabei wurden nach dem Zensus 2011 vor allem die Zahlen zur ausländischen Bevölkerung stark nach unten korrigiert, während die Bevölkerungszahlen für deutsche Staatsangehörige nur leicht nach unten korrigiert werden mussten.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege, Wiesbaden, 2015

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 18: Betreuungsquoten von Kindern im Alter von 3 bis unter 6 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen nach Ländern am 01.03.2015[4)]

Bundesland[2)]	Betreuungsquote von Kindern in %[1)]	
	mit Migrationshintergrund 3 bis unter 6 Jahre[3)]	ohne Migrationshintergrund 3 bis unter 6 Jahre[3)]
Baden-Württemberg	100	94
Bayern	86	97
Hessen	95	92
Niedersachsen	77	102
Nordrhein-Westfalen	90	97
Rheinland-Pfalz	107	93
Schleswig-Holstein	79	98
Deutschland insgesamt	**90**	**97**
neue Länder mit Berlin	79	100

1) Da in der Statistik zur Kinderbetreuung die Anzahl der betreuten Kinder im jeweiligen Kreis ermittelt wird und keine Zuordnung der Kinder zu ihrem Wohnort erfolgt, kann die Betreuungsquote in einzelnen Kreisen oder evtl. auch in einem Bundesland in Ausnahmefällen über 100% liegen.

2) Aufgrund zu schwacher Besetzungszahlen der interessierenden Altersgruppen in den übrigen Bundesländern werden migrationsspezifische Betreuungsquoten dort nicht nachgewiesen, da die hochgerechneten Werte unter 10 000 liegen und damit in ihrer Aussagekraft eingeschränkt sind. Grund hierfür ist, dass die Stichprobenbasis beim Mikrozensus Zufallsfehler bedingt und damit einen einfachen relativen Standardfehler, der umso größer wird, je schwächer ein Merkmal besetzt ist.

3) Die Anzahl der Kinder mit und ohne Migrationshintergrund in der Bevölkerung wurde durch die Auswertung von Mikrozensus und Bevölkerungsstatistik ermittelt. Der Mikrozensus erhebt detailliert Angaben, aus denen der Migrationshintergrund einer Person abgeleitet werden kann. Für die Auswertung des Mikrozensus wurde eine Variable gebildet, die der Definition von Migrationshintergrund in den Statistiken der Kindertagesbetreuung ("mindestens ein Elternteil ist ausländischer Herkunft") entspricht.

4) Die bei der Quotenberechnung verwendeten Bevölkerungszahlen beruhen bis 2014 auf der Bevölkerungsfortschreibung der Volkszählung von 1987. Ab 2015 wird die Bevölkerungsfortschreibung des Zensus von 2011 verwendet. Unterschiede in den Quoten zwischen 2015 und früheren Jahren sind also nur teilweise als veränderte Zahlen betreuter Kinder zu interpretieren; sie sind beim Vergleich dieser Jahre auch stark auf veränderte Bevölkerungszahlen zurückzuführen. Dabei wurden nach dem Zensus 2011 vor allem die Zahlen zur ausländischen Bevölkerung stark nach unten korrigiert, während die Bevölkerungszahlen für deutsche Staatsangehörige nur leicht nach unten korrigiert werden mussten.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege, Wiesbaden, 2015

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 19: Ausländische Schülerinnen und Schüler nach Schularten in ausgewählten Bundesländern für das Schuljahr 2014/2015

Bundesland		insgesamt		Hauptschule		Realschule		Gymnasium		Förderschule	
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Baden-Württemberg	Deutsche	1.032.058	90,4	86.088	75,5	213.200	92,0	299.064	95,4	44.326	84,4
	Ausländer	109.435	9,6	27.960	24,5	18.431	8,0	14.460	4,6	8.166	15,6
Bayern	Deutsche	1.193.629	92,8	172.031	84,8	244.325	95,6	326.445	96,2	49.173	90,7
	Ausländer	92.023	7,2	30.779	15,2	11.173	4,4	12.719	3,8	5.062	9,3
Berlin	Deutsche	291.112	87,1	1)		1)		68.548	90,8	7.880	87,6
	Ausländer	42.941	12,9	1)		1)		6.981	9,2	1.113	12,4
Bremen	Deutsche	57.359	88,4	1)		1)		15.501	92,0	659	82,8
	Ausländer	7.536	11,6	1)		1)		1.343	8,0	137	17,2
Hamburg	Deutsche	167.720	89,4	1)		1)		50.228	93,6	4.158	83,9
	Ausländer	19.918	10,6	1)		1)		3.450	6,4	799	16,1
Hessen	Deutsche	565.139	90,1	15.923	72,1	63.417	87,3	179.455	93,3	20.500	85,4
	Ausländer	62.327	9,9	6.172	27,9	9.185	12,7	12.978	6,7	3.515	14,6
Niedersachsen	Deutsche	806.129	94,1	41.865	86,3	113.717	94,3	236.293	97,1	26.751	91,4
	Ausländer	50.122	5,9	6.653	13,7	6.936	5,7	7.125	2,9	2.506	8,6
Nordrhein-Westf.	Deutsche	1.809.400	91,8	93.273	78,3	241.773	91,9	516.075	95,8	72.211	87,8
	Ausländer	162.182	8,2	25.919	21,7	21.367	8,1	22.787	4,2	10.062	12,2
Rheinland-Pfalz	Deutsche	394.935	94,4	458	96,2	4.119	98,4	129.487	96,8	13.639	93,3
	Ausländer	23.577	5,6	18	3,8	68	1,6	4.270	3,2	975	6,7
Saarland	Deutsche	83.343	91,5	252	93,0	1.185	95,6	24.322	95,7	3.225	91,1
	Ausländer	7.763	8,5	19	7,0	55	4,4	1.099	4,3	314	8,9
Schleswig-Holstein	Deutsche	293.102	96,5	91	98,9	1.670	95,2	84.448	98,1	5.643	95,1
	Ausländer	10.612	3,5	1	1,1	85	4,8	1.647	1,9	289	4,9
Deutschland gesamt	Deutsche	7.754.068	92,7	409.981	80,8	883.406	92,9	2.210.626	95,9	301.271	89,9
	Ausländer	612.598	7,3	97.521	19,2	67.300	7,1	93.920	4,1	33.737	10,1

1) Haupt- und Realschule nicht vorhanden. Seit dem Schuljahr 2010/11 zählen die Haupt- und Realschule in Hamburg, Bremen und Berlin zu einem auslaufenden Bildungszweig, daher gibt es keine Daten in diesem Bereich.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 11 Bildung und Kultur, Reihe 1 Allgemeinbildende Schulden, Wiesbaden 2015

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 20: Deutsche und ausländische Absolventen/Abgänger allgemeinbildender und beruflicher Schulen für die Jahre 2004, 2008, 2012 und 2014 nach Abschlussarten und Geschlecht (in % der Wohnbevölkerung im jeweils typischen Abschlussalter)[1)]

Abschlussart		2004			2008			2012			2014		
		in %											
		insg.	Männer	Frauen	insg.	Männer	Frauen	insg.	Männer	Frauen	insg.	Männer	Frauen
Ohne Hauptschul-abschluss	insgesamt	8,5	10,5	6,3	7,5	9,0	6,0	6,0	7,0	4,9	5,8	6,8	4,7
	Deutsche	7,6	9,5	5,6	6,7	8,1	5,3	5,4	6,4	4,4	5,1	6,1	4,0
	Ausländer	16,4	19,7	12,9	15,2	18,0	12,4	11,6	13,3	9,7	12,7	14,0	11,4
Hauptschul-abschluss	insgesamt	29,6	33,6	25,5	28,5	32,2	24,5	23,8	27,2	20,2	21,8	25,2	18,3
	Deutsche	28,2	32,3	23,8	26,6	30,4	22,5	22,0	25,4	18,4	20,0	23,2	16,6
	Ausländer	43,3	45,3	41,2	45,8	48,4	43,0	40,4	44,0	36,5	40,3	44,7	35,7
Mittlerer abschluss	insgesamt	52,2	49,1	55,5	50,8	49,4	52,2	54,7	53,9	55,5	55,5	55,0	56,1
	Deutsche	53,9	50,9	57,1	51,7	50,6	52,9	55,2	54,8	55,7	55,5	55,2	55,8
	Ausländer	36,2	32,2	40,4	41,8	38,2	45,6	49,6	46,1	53,4	55,8	52,7	59,1
Fachhochschul-reife[2)]	insgesamt	13,2	14,0	12,4	13,5	13,4	13,5	16,7	17,2	16,1	12,5	12,9	12,0
	Deutsche	14	14,8	13,1	14,1	14,1	14,2	17,4	18,0	16,7	13,0	13,6	12,4
	Ausländer	7,1	7,5	6,7	7,2	7,1	7,3	10,7	10,2	11,2	8,0	7,6	8,3
Allgemeine Hochschulreife	insgesamt	28,3	24,4	32,3	31,7	27,7	35,9	41,2	36,7	46,0	40,6	36,0	45,5
	Deutsche	30,5	26,3	34,9	33,9	29,6	38,5	44,3	39,5	49,2	43,5	38,7	48,6
	Ausländer	9,2	8,1	10,4	11,2	9,8	12,8	16,2	13,6	18,9	16,4	13,7	19,3

1) Bezogen auf den Durchschnitt der Wohnbevölkerung (am 31.12. des Vorjahres) im jeweils typischen Abschlussalter (ohne/ mit Hauptschulabschluss: 15 bis unter 17 Jahre; mittlerer Abschluss: 16 bis unter 18 Jahre; Fachhochschulreife und allgemeine Hochschulreife: 18 bis unter 21 Jahre)

2) ab 2012: ohne Absolventinnen und Absolventen, die nur den schulischen Teil der Fachhochschulreife erworben haben

Quelle 2004, 2008, 2012: Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2014, Tab. D7-6web. Bielefeld 2014

Quelle 2014: Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2016, Tab. H2-19web. Bielefeld 2016

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 21: Bevölkerung (ab 15 Jahre) nach Migrationshintergrund, schulischem Abschluss und Geschlecht im Jahr 2015

	Geschlecht	Hauptschule[2)]		Mittlere Reife, Polytechnische OS[2)]		Abitur, Fach-hochschulreife o. ä.[2)]		kein Abschluss[1)2)]		Gesamt[2)]	
		15-64-Jährige	gesamt[3)]	15-64-Jährige	gesamt[3)]	15-64-Jährige	gesamt[3)]	15-64-Jährige	gesamt[3)]	15-64-Jährige	gesamt[3)]
Bevölkerung insgesamt	männlich	7093	11408	8143	9456	9137	10891	978	1250	26833	34562
	weiblich	5635	11913	9381	11444	8969	9994	955	1375	26355	36305
	insgesamt	**12727**	**23321**	**17524**	**20900**	**18106**	**20885**	**1933**	**2624**	**53187**	**70867**
Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	5286	9258	6847	8073	7346	8909	384	470	20869	27781
	weiblich	4264	10188	8014	9959	7003	7861	296	465	20567	29618
	insgesamt	**9550**	**19446**	**14860**	**18031**	**14349**	**16770**	**680**	**935**	**41436**	**57398**
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	männlich	1806	2150	1296	1383	1790	1980	594	780	5960	6777
	weiblich	1371	1725	1367	1485	1964	2131	659	909	5784	6683
	insgesamt	**3177**	**3875**	**2663**	**2868**	**3754**	**4111**	**1253**	**1690**	**11743**	**13461**
darunter Deutsche	männlich	789	967	721	771	805	912	138	196	2756	3152
	weiblich	594	839	821	901	922	1022	129	236	2741	3278
	insgesamt	**1382**	**1806**	**1542**	**1671**	**1726**	**1934**	**267**	**432**	**5497**	**6430**
darunter Ausländer/innen	männlich	1017	1183	575	612	985	1069	456	584	3203	3625
	weiblich	777	886	545	584	1042	1109	530	673	3043	3405
	insgesamt	**1794**	**2068**	**1120**	**1196**	**2027**	**2178**	**986**	**1258**	**6246**	**7030**
mit eigener Migrationserfahrung	männlich	1478	1809	985	1069	1479	1664	540	725	4624	5419
	weiblich	1170	1511	1084	1198	1662	1825	620	869	4666	5542
	insgesamt	**2648**	**3321**	**2069**	**2266**	**3141**	**3489**	**1160**	**1594**	**9290**	**10961**
darunter Deutsche	männlich	650	823	546	595	604	709	114	171	1955	2342
	weiblich	513	751	665		721	819	114	219	2055	2579
	insgesamt	**1163**	**1574**	**1211**	**1337**	**1324**	**1528**	**228**	**390**	**4010**	**4922**
darunter Ausländer/innen	männlich	828	986	439	474	876	956	426	554	2669	3077
	weiblich	657	760	419	455	942	1006	507	650	2611	2963
	insgesamt	**1485**	**1747**	**858**	**929**	**1817**	**1962**	**932**	**1204**	**5280**	**6039**
ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	328	341	311	314	310	316	54	55	1336	1358
	weiblich	200	213	282	287	302	306	39	40	1118	1141
	insgesamt	**529**	**554**	**593**	**601**	**612**	**622**	**93**	**96**	**2453**	**2500**
darunter Deutsche	männlich	139	144	175	176	201	203	24	25	801	810
	weiblich	81	88	156	158	201	203	16	17	686	699
	insgesamt	**220**	**232**	**332**	**334**	**402**	**406**	**40**	**41**	**1488**	**1509**
darunter Ausländer/innen	männlich	189	196	136	138	109	113	30	31	534	548
	weiblich	120	125	126	129	101	103	23	24	431	443
	insgesamt	**309**	**322**	**262**	**267**	**210**	**216**	**53**	**54**	**966**	**991**

1) Ohne "noch in schulischer Ausbildung" sowie "keine Angabe zum Schulabschluss oder zur Art des Abschlusses".

2) Angaben in Tausend.

3) Bevölkerung im Alter von 15 Jahren und älter.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2015 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 21a: Bevölkerung (ab 15 Jahre) nach Migrationshintergrund, schulischem Abschluss und Geschlecht im Jahr 2015

	Geschlecht	Hauptschule[2]		Mittlere Reife, Polytechnische OS[2]		Abitur, Fachhochschulreife o. ä.[2]		kein Abschluss[1][2]		Gesamt[3]	
		15-64-Jährige	gesamt[4]	15-64-Jährige	gesamt[4]	15-64-Jährige	gesamt[4]	15-64-Jährige	gesamt[4]	15-64-Jährige	gesamt[4]
Bevölkerung insgesamt	männlich	26,4	33,0	30,3	27,4	34,1	31,5	3,6	3,6	100	100
	weiblich	21,4	32,8	35,6	31,5	34,0	27,5	3,6	3,8	100	100
	insgesamt	**23,9**	**32,9**	**32,9**	**29,5**	**34,0**	**29,5**	**3,6**	**3,7**	**100**	**100**
Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	25,3	33,3	32,8	29,1	35,2	32,1	1,8	1,7	100	100
	weiblich	20,7	34,4	39,0	33,6	34,0	26,5	1,4	1,6	100	100
	insgesamt	**23,0**	**33,9**	**35,9**	**31,4**	**34,6**	**29,2**	**1,6**	**1,6**	**100**	**100**
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	männlich	30,3	31,7	21,7	20,4	30,0	29,2	10,0	11,5	100	100
	weiblich	23,7	25,8	23,6	22,2	34,0	31,9	11,4	13,6	100	100
	insgesamt	**27,1**	**28,8**	**22,7**	**21,3**	**32,0**	**30,5**	**10,7**	**12,6**	**100**	**100**
darunter Deutsche	männlich	28,6	30,7	26,2	24,5	29,2	28,9	5,0	6,2	100	100
	weiblich	21,7	25,6	30,0	27,5	33,6	31,2	4,7	7,2	100	100
	insgesamt	**25,1**	**28,1**	**28,1**	**26,0**	**31,4**	**30,1**	**4,9**	**6,7**	**100**	**100**
darunter Ausländer/innen	männlich	31,8	32,6	18,0	16,9	30,8	29,5	14,2	16,1	100	100
	weiblich	25,5	26,0	17,9	17,2	34,2	32,6	17,4	19,8	100	100
	insgesamt	**28,7**	**29,4**	**17,9**	**17,0**	**32,5**	**31,0**	**15,8**	**17,9**	**100**	**100**
mit eigener Migrationserfahrung	männlich	32,0	33,4	21,3	19,7	32,0	30,7	11,7	13,4	100	100
	weiblich	25,1	27,3	23,2	21,6	35,6	32,9	13,3	15,7	100	100
	insgesamt	**28,5**	**30,3**	**22,3**	**20,7**	**33,8**	**31,8**	**12,5**	**14,5**	**100**	**100**
darunter Deutsche	männlich	33,2	35,1	27,9	25,4	30,9	30,3	5,8	7,3		100
	weiblich	25,0	29,1	32,4	28,8	35,1	31,8	5,5	8,5	100	100
	insgesamt	**29,0**	**32,0**	**30,2**	**27,2**	**33,0**	**31,0**	**5,7**	**7,9**	**100**	**100**
darunter Ausländer/innen	männlich	31,0	32,0	16,4	15,4	32,8	31,1	16,0	18,0	100	100
	weiblich	25,2	25,6	16,0	15,4	36,1	34,0	19,4	21,9	100	100
	insgesamt	**28,1**	**28,9**	**16,3**	**15,4**	**34,4**	**32,5**	**17,7**	**19,9**	**100**	**100**
ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	24,6	25,1	23,3	23,1	23,2	23,3	4,0	4,1	100	100
	weiblich	17,9	18,7	25,2	25,2	27,0	26,8	3,5	3,5	100	100
	insgesamt	**21,6**	**22,2**	**24,2**	**24,0**	**24,9**	**24,9**	**3,8**	**3,8**	**100**	**100**
darunter Deutsche	männlich	17,4	17,8	21,8	21,7	25,1	25,1	3,0	3,1	100	100
	weiblich	11,8	12,6	22,7	22,6	29,3	29,0	2,3	2,4	100	100
	insgesamt	**14,8**	**15,4**	**22,3**	**22,1**	**27,0**	**26,9**	**2,7**	**2,7**	**100**	**100**
darunter Ausländer/innen	männlich	35,4	35,8	25,5	25,2	20,4	20,6	5,6	5,7	100	100
	weiblich	27,8	28,2	29,2	29,1	23,4	23,3	5,3	5,4	100	100
	insgesamt	**32,0**	**32,5**	**27,1**	**26,9**	**21,7**	**21,8**	**5,5**	**5,4**	**100**	**100**

1) Ohne "noch in schulischer Ausbildung" sowie "keine Angabe zum Schulabschluss oder zur Art des Abschlusses".

2) Angaben in Prozent der jeweiligen Gesamtbevölkerung.

3) Angaben beziehen sich auf die jeweilige Spalte. Abweichungen entstehen durch Rundungen.

4) Bevölkerung im Alter von 15 Jahren und älter.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2015 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 22: Studienanfängerinnen und Studienanfänger in Deutschland in den Jahren 1993 bis 2015

Studienjahr[1)]	Studienanfänger insgesamt	Deutsche Studienanfänger	Ausländische Studienanfänger		Bildungsausländer Studienanfänger		Bildungsinländer Studienanfänger	
	absolut	absolut	absolut	in % aller Studienanfänger	absolut	in % aller Studienanfänger	absolut	in % aller Studienanfänger
1993	277.247	242.283	34.964	12,6	26.149	9,4	8.815	3,2
1994	265.952	229.117	36.835	13,9	27.922	10,5	8.913	3,4
1995	261.427	224.641	36.786	14,1	28.223	10,8	8.563	3,3
1996	266.687	228.416	38.271	14,4	29.391	11,0	8.880	3,3
1997	267.228	227.095	40.133	15,0	31.125	11,6	9.008	3,4
1998	271.999	227.817	44.182	16,2	34.760	12,8	9.422	3,5
1999	290.983	241.290	49.693	17,1	39.898	13,7	9.795	3,4
2000	314.539	259.651	54.888	17,5	45.149	14,4	9.739	3,1
2001	344.659	281.152	63.507	18,4	53.175	15,4	10.332	3,0
2002	358.792	290.226	68.566	19,1	58.480	16,3	10.086	2,8
2003	377.395	306.505	70.890	18,8	60.113	15,9	10.777	2,9
2004	358.704	290.469	68.235	19,0	58.247	16,2	9.988	2,8
2005	355.961	290.192	65.769	18,5	55.773	15,7	9.996	2,8
2006	344.822	281.409	63.413	18,4	53.554	15,5	9.859	2,9
2007	361.360	297.332	64.028	17,7	53.759	14,9	10.269	2,8
2008	396.610	326.801	69.809	17,6	58.350	14,7	11.459	2,9
2009	424.273	350.249	74.024	17,4	60.910	14,4	13.114	3,1
2010	444.608	364.478	80.130	18,0	66.413	14,9	13.717	3,1
2011	518.748	430.629	88.119	17,0	72.886	14,1	15.233	2,9
2012	495.088	399.621	95.467	19,3	79.537	16,1	15.930	3,2
2013	508.621	406.141	102.480	20,1	86.170	16,9	16.310	3,2
2014	504.882	395.659	109.223	21,6	92.916	18,4	16.307	3,2
2015	505.736	391.811	113.925	22,5	2)	2)	2)	2)

1) Studienjahr = Sommersemester und nachfolgendes Wintersemester.

2) Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts noch nicht verfügbar.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 11, Reihe 4.1 Studierende an Hochschulen, Wiesbaden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 23: Studierende in Deutschland in den Jahren 1993 bis 2015

	Studierende ingesamt	Deutsche Studierende	Ausländische Studierende		Bildungsausländer		Bildungsinländer	
WS[1)]	absolut			in % der Studierenden insgesamt	absolut	in % der Studierenden insgesamt	absolut	in % der Studierenden insgesamt
1992	1.807.999	1.684.947	123.052	6,8	74.612	4,1	48.440	2,7
1993	1.858.867	1.724.594	134.273	7,2	86.750	4,7	47.523	2,6
1994	1.867.604	1.726.144	141.460	7,6	92.609	5,0	48.851	2,6
1995	1.853.243	1.706.772	146.471	7,9	98.389	5,3	48.082	2,6
1996	1.834.658	1.682.788	151.870	8,3	100.033	5,5	51.837	2,8
1997	1.822.898	1.664.463	158.435	8,7	103.716	5,7	54.719	3,0
1998	1.800.651	1.634.657	165.994	9,2	108.785	6,0	57.209	3,2
1999	1.770.489	1.595.424	175.065	9,9	112.883	6,4	62.182	3,5
2000	1.798.863	1.611.836	187.027	10,4	125.714	7,0	61.313	3,4
2001	1.868.229	1.662.088	206.141	11,0	142.786	7,6	63.355	3,4
2002	1.938.811	1.711.785	227.026	11,7	163.213	8,4	63.813	3,3
2003	2.019.465	1.773.329	246.136	12,2	180.306	8,9	65.830	3,3
2004	1.963.108	1.716.774	246.334	12,5	186.656	9,5	59.678	3,0
2005	1.985.765	1.737.408	248.357	12,5	189.450	9,5	58.907	3,0
2006	1.979.043	1.732.674	246.369	12,4	188.436	9,5	57.933	2,9
2007	1.941.405	1.707.799	233.606	12,0	177.852	9,2	55.754	2,9
2008	2.025.307	1.786.164	239.143	11,8	180.222	8,9	58.921	2,9
2009	2.121.178	1.876.403	244.775	11,5	181.249	8,5	63.526	3,0
2010	2.217.294	1.965.262	252.032	11,4	184.960	8,3	67.072	3,0
2011	2.380.974	2.115.682	265.292	11,1	192.853	8,1	72.439	3,0
2012	2.499.409	2.217.208	282.201	11,3	204.644	8,2	77.557	3,1
2013	2.616.881	2.315.531	301.350	11,5	218.848	8,4	82.502	3,2
2014	2.698.910	2.377.341	321.569	11,9	235.858	8,7	85.711	3,2
2015	2.755.408	2.416.521	338.887	12,3	2)	2)	2)	2)

1) WS = Wintersemester.

2) Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts noch nicht verfügbar.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 11, Reihe 4.1 Studierende an Hochschulen, Wiesbaden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 24: Erfolgsquoten von Studierenden

Abschlussjahr*		Studienbeginn									
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
2009	Insgesamt	71,3	72,3	74,7	75,5	74,0					
	Deutsche	72,0	73,2	75,6	76,2	74,7					
	Bildungsinländer	53,6	52,6	53,4	55,3	53,7					
2010	Insgesamt		1)	74,3	75,1	74,9	74,9				
	Deutsche		1)	75,1	75,9	75,6	75,5				
	Bildungsinländer		1)	52,9	55,4	55,2	56,0				
2011	Insgesamt			74,1	75,0	74,9	75,7	74,3			
	Deutsche			75,0	75,7	75,6	76,3	75,0			
	Bildungsinländer			52,5	55,3	55,5	57,3	54,5			
2012	Insgesamt				75,6	75,6	76,4	75,5	75,9		
	Deutsche				76,3	76,3	77,0	76,2	76,6		
	Bildungsinländer				55,8	55,8	57,5	55,4	57,1		
2013	Insgesamt					75,3	76,1	75,5	77,9	76,9	
	Deutsche					76,0	76,7	76,2	78,5	77,6	
	Bildungsinländer					55,6	57,5	56,1	59,3	59,1	
2014	Insgesamt						75,9	75,2	77,8	77,5	79,0
	Deutsche						76,5	75,9	78,5	78,1	79,6
	Bildungsinländer						57,2	55,7	59,4	59,8	62,2

* Für Studierende im Erststudium ohne angestrebten Abschluss Master, Lehramt-Master und Sonstiger Abschluss und ohne Erwerb der HZB im Ausland. Ohne Duale Hochschule Baden-Württemberg und die Deutsche Hochschule für Prävention und Gesundheitsmanagement Saarbrücken.

1) wird vom Statistischen Bundesamt nicht ausgewiesen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung der Hochschulstatistik

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 25: Erwerbstätige (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund, Berufsabschluss und Geschlecht im Jahr 2015

Migrationsstatus	Geschlecht	ohne beruflichen Abschluss[1]		mit beruflicher Ausbildung oder Berufsfachschule[2]		Meister-/Technikerausbildung oder gleichwertig		Fachhochschul- oder Hochschulstudium		gesamt[3]
		in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000
Bevölkerung insgesamt	männlich	3.520	15,0	12.737	54,3	2.410	10,3	4.804	20,5	23.471
	weiblich	4.130	17,7	12.328	52,9	2.578	11,1	4.274	18,3	23.311
	insgesamt	**7.651**	**16,4**	**25.065**	**53,6**	**4.989**	**10,7**	**9.078**	**19,4**	**46.782**
Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	1.744	9,4	10.621	57,5	2.149	11,6	3.965	21,5	18.480
	weiblich	2.179	11,9	10.579	57,6	2.261	12,3	3.350	18,2	18.369
	insgesamt	**3.924**	**10,6**	**21.199**	**57,5**	**4.410**	**12,0**	**7.315**	**19,9**	**36.849**
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	männlich	1.776	35,6	2.115	42,4	261	5,2	839	16,8	4.991
	weiblich	1951	39,5	1.749	35,4	318	6,4	924	18,7	4.941
	insgesamt	**3.726**	**37,5**	**3.864**	**38,9**	**579**	**5,8**	**1.762**	**17,7**	**9.931**
darunter Deutsche	männlich	576	26,5	1110	51,1	146	6,7	339	15,6	2171
	weiblich	628	28,3	1010	45,5	194	8,7	388	17,5	2219
	insgesamt	**1204**	**27,4**	**2.120**	**48,3**	**340**	**7,7**	**727**	**16,6**	**4391**
darunter Ausländer/innen	männlich	1200	42,6	1005	35,7	115	4,1	500	17,7	2819
	weiblich	1322	48,6	739	27,1	124	4,6	536	19,7	2722
	insgesamt	**2.522**	**45,5**	**1.744**	**31,5**	**239**	**4,3**	**1036**	**18,7**	**5541**
mit eigener Migrationserfahrung	männlich	1.542	36,1	1.747	40,9	222	5,2	762	17,8	4.273
	weiblich	1761	40,4	1.470	33,7	274	6,3	854	19,6	4.358
	insgesamt	**3.303**	**38,3**	**3.217**	**37,3**	**496**	**5,7**	**1.616**	**18,7**	**8.631**
darunter Deutsche	männlich	467	25,5	945	51,5	128	7,0	295	16,1	1.834
	weiblich	540	27,9	882	45,5	172	8,9	343	17,7	1.937
	insgesamt	**1007**	**26,7**	**1.827**	**48,4**	**299**	**7,9**	**638**	**16,9**	**3.772**
darunter Ausländer/innen	männlich	1074	44,1	802	32,9	95	3,9	467	19,2	2.438
	weiblich	1221	50,4	588	24,3	102	4,2	511	21,1	2.421
	insgesamt	**2.295**	**47,2**	**1390**	**28,6**	**197**	**4,1**	**978**	**20,1**	**4.860**
ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	234	32,6	368	51,3	39	5,4	77	10,7	718
	weiblich	190	32,6	279	47,9	44	7,5	70	12,0	583
	insgesamt	**424**	**32,6**	**647**	**49,8**	**83**	**6,4**	**146**	**11,2**	**1.300**
darunter Deutsche	männlich	109	32,3	166	49,3	18	5,3	44	13,1	337
	weiblich	88	31,2	128	45,4	22	7,8	44	15,6	282
	insgesamt	**197**	**31,8**	**293**	**47,3**	**40**	**6,5**	**88**	**14,2**	**619**
darunter Ausländer/innen	männlich	125	32,8	203	53,3	20	5,2	33	8,7	381
	weiblich	101	33,7	152	50,7	22	7,3	25	8,3	300
	insgesamt	**227**	**33,3**	**354**	**52,0**	**42**	**6,2**	**58**	**8,5**	**681**

1) Einschließlich Berufspraktikum und Berufsvorbereitungsjahr.

2) Einschließlich Anlernausbildung.

3) Gesamtzahl der Erwerbstätigen ohne Erwerbstätige, die sich noch in schulischer oder berufsqualifizierender Ausbildung befinden sowie Erwerbstätige ohne Angabe zum Berufsabschluss oder zur Art des Abschlusses.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2015 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 26: Erwerbstätige (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund und Geschlecht in den Jahren 2011 bis 2015[1)]

Migrationsstatus	Geschlecht	2011		2012		2013		2014		2015		Veränderung 2011/2015 in %[3)]
		in 1.000	in %[2)]	in 1.000	in %[2)]	in 1.000	in %[2)]	in 1.000	in %[2)]	in 1.000	in %[2)]	
Bevölkerung insgesamt	männlich	20.429	53,5	20.559	53,5	20.632	53,3	20.739	53,2	20.845	53,1	2,0
	weiblich	17.741	46,5	17.839	46,5	18.090	46,7	18.236	46,8	18.398	46,9	3,7
	insgesamt	**38.170**	**100,0**	**38.398**	**100,0**	**38.722**	**100,0**	**38.976**	**100,0**	**39.242**	**100,0**	**2,8**
Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	16.825	44,1	16.803	43,8	16.711	43,2	16.691	42,8	16.572	42,2	-1,5
	weiblich	14.866	38,9	14.851	38,7	14.967	38,7	15.014	38,5	15.059	38,4	1,3
	insgesamt	**31.690**	**83,0**	**31.654**	**82,4**	**31.679**	**81,8**	**31.705**	**81,3**	**31.632**	**80,6**	**-0,2**
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	männlich	3.603	9,4	3.754	9,8	3.919	10,1	4.047	10,4	4.271	10,9	18,5
	weiblich	2.874	7,5	2.987	7,8	3.122	8,1	3.221	8,3	3.337	8,5	16,1
	insgesamt	**6.477**	**17,0**	**6.741**	**17,6**	**7.040**	**18,2**	**7.268**	**18,6**	**7.609**	**19,4**	**17,5**
darunter Deutsche	männlich	1.833	4,8	1.867	4,9	1.916	4,9	1.915	4,9	1.964	5,0	7,1
	weiblich	1.567	4,1	1.603	4,2	1.680	4,3	1.699	4,4	1.731	4,4	10,5
	insgesamt	**3.400**	**8,9**	**3.470**	**9,0**	**3.596**	**9,3**	**3.614**	**9,3**	**3.695**	**9,4**	**8,7**
darunter Ausländer/innen	männlich	1.770	4,6	1.887	4,9	2.003	5,2	2.132	5,5	2.307	5,9	30,3
	weiblich	1.307	3,4	1.384	3,6	1.442	3,7	1.522	3,9	1.607	4,1	23,0
	insgesamt	**3.077**	**8,1**	**3.271**	**8,5**	**3.445**	**8,9**	**3.654**	**9,4**	**3.914**	**10,0**	**27,2**
mit eigener Migrationserfahrung	männlich	3.001	7,9	3.132	8,2	3.240	8,4	3.346	8,6	3.533	9,0	17,7
	weiblich	2.446	6,4	2.538	6,6	2.627	6,8	2.710	7,0	2.799	7,1	14,4
	insgesamt	**5.447**	**14,3**	**5.670**	**14,8**	**5.867**	**15,2**	**6.055**	**15,5**	**6.332**	**16,1**	**16,2**
darunter Deutsche	männlich	1.545	4,0	1.571	4,1	1.577	4,1	1.569	4,0	1.589	4,0	2,8
	weiblich	1.350	3,5	1.370	3,6	1.416	3,7	1.428	3,7	1.439	3,7	6,6
	insgesamt	**2.895**	**7,6**	**2.941**	**7,7**	**2.993**	**7,7**	**2.997**	**7,7**	**3.028**	**7,7**	**4,6**
darunter Ausländer/innen	männlich	1.456	3,8	1.561	4,1	1.663	4,3	1.777	4,6	1.944	5,0	33,5
	weiblich	1.096	2,9	1.168	3,0	1.211	3,1	1.281	3,3	1.360	3,5	24,1
	insgesamt	**2.552**	**6,7**	**2.728**	**7,1**	**2.873**	**7,4**	**3.058**	**7,8**	**3.304**	**8,4**	**29,5**
ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	602	1,6	622	1,6	679	1,8	702	1,8	738	1,9	22,6
	weiblich	428	1,1	449	1,2	495	1,3	511	1,3	538	1,4	25,7
	insgesamt	**1.030**	**2,7**	**1.071**	**2,8**	**1.174**	**3,0**	**1.213**	**3,1**	**1.276**	**3,3**	**23,9**
darunter Deutsche	männlich	288	0,8	295	0,8	339	0,9	346	0,9	376	1,0	30,6
	weiblich	217	0,6	233	0,6	263	0,7	271	0,7	291	0,7	34,1
	insgesamt	**505**	**1,3**	**529**	**1,4**	**602**	**1,6**	**617**	**1,6**	**667**	**1,7**	**32,1**
darunter Ausländer/innen	männlich	314	0,8	327	0,9	340	0,9	355	0,9	363	0,9	15,6
	weiblich	210	0,6	216	0,6	232	0,6	240	0,6	247	0,6	17,6
	insgesamt	**524**	**1,4**	**543**	**1,4**	**571**	**1,5**	**596**	**1,5**	**609**	**1,6**	**16,2**

1) Zahlen für die Jahre 2011 und 2012 unterscheiden sich vom 10.Lagebericht, da es sich um aktualisierte Hochrechnungen auf Basis des Zensus 2011 handelt.

2) Prozent-Angaben beziehen sich auf die jeweiligen prozentualen Anteile des jeweiligen Migrationsstatus bezogen auf "Bevölkerung insgesamt".

3) Prozent-Angaben beziehen sich auf die absolute Veränderung zwischen 2011 und 2015.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2011-2015 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 27a: Erwerbstätige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Erwerbsstatus in den Jahren 2005 bis 2007 (Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren)

Migrationsstatus	Geschlecht	2005						2006						2007					
		Selbstständige insgesamt		Darunter: Selbstständige ohne Beschäftigte		Mithelfende Familienange-hörige		Selbstständige insgesamt		Darunter: Selbstständige ohne Beschäftigte		Mithelfende Familienange-hörige		Selbstständige insgesamt		Darunter: Selbstständige ohne Beschäftigte		Mithelfende Familienange-hörige	
		in 1.000	in %1)	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %1)	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %
Bevölkerung insgesamt	männlich	2.621	13,6	1.368	7,1	66	0,3	2.625	13,4	1.362	6,9	59	0,3	2.614	13,1	1.330	6,7	58	0,3
	weiblich	1.167	7,3	758	4,7	281	1,8	1.194	7,3	780	4,7	256	1,6	1.210	7,2	801	4,8	263	1,6
	insgesamt	**3.788**	**10,7**	**2.126**	**6,0**	**347**	**1,0**	**3.819**	**10,6**	**2.142**	**5,9**	**314**	**0,9**	**3.824**	**10,4**	**2.131**	**5,8**	**322**	**0,9**
Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	2.271	14,0	1.170	7,2	52	0,3	2.273	13,8	1.156	7,0	44	0,3	2.255	13,5	1.130	6,8	44	0,3
	weiblich	1.014	7,4	652	4,8	242	1,8	1.034	7,4	669	4,8	222	1,6	1.044	7,3	685	4,8	223	1,6
	insgesamt	**3.284**	**11,0**	**1.822**	**6,1**	**293**	**1,0**	**3.307**	**10,8**	**1.825**	**6,0**	**266**	**0,9**	**3.299**	**10,7**	**1.816**	**5,9**	**267**	**0,9**
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	männlich	350	11,2	198	6,3	14	0,4	352	11,0	206	6,4	15	0,5	358	10,8	199	6,0	15	0,5
	weiblich	153	6,6	106	4,6	39	1,7	159	6,6	111	4,6	34	1,4	166	6,6	116	4,6	40	1,6
	insgesamt	**503**	**9,2**	**304**	**5,6**	**53**	**1,0**	**511**	**9,1**	**317**	**5,7**	**49**	**0,9**	**525**	**9,0**	**315**	**5,4**	**54**	**0,9**
darunter Deutsche	männlich	134	8,7	73	4,8	6	0,4	138	8,7	81	5,1	5	0,3	138	8,2	76	4,5	6	0,4
	weiblich	66	5,2	44	3,5	12	1,0	66	5,1	45	3,5	11	0,8	73	5,3	48	3,5	12	0,9
	insgesamt	**200**	**7,2**	**117**	**4,2**	**17**	**0,6**	**204**	**7,0**	**126**	**4,4**	**17**	**0,6**	**211**	**6,9**	**124**	**4,1**	**18**	**0,6**
darunter Ausländer/innen	männlich	216	13,6	125	7,8	9	0,6	214	13,3	125	7,8	10	0,6	220	13,4	123	7,5	9	0,5
	weiblich	87	8,1	62	5,8	27	2,5	93	8,4	66	6,0	23	2,1	93	8,1	67	5,8	28	2,4
	insgesamt	**303**	**11,4**	**187**	**7,0**	**36**	**1,4**	**307**	**11,3**	**191**	**7,1**	**32**	**1,2**	**314**	**11,3**	**191**	**6,9**	**37**	**1,3**
mit eigener Migrationserfahrung	männlich	46	9,5	26	5,4	/	/	42	8,7	24	5,0	/	/	41	7,8	25	4,8	/	/
	weiblich	14	4,2	8	2,4	6	1,8	15	4,7	8	2,5	/	/	15	4,1	9	2,5	/	/
	insgesamt	**60**	**7,3**	**34**	**4,2**	**10**	**1,2**	**57**	**7,1**	**32**	**4,0**	**7**	**0,9**	**56**	**6,3**	**34**	**3,8**	**9**	**1,0**
darunter Deutsche	männlich	16	7,2	9	4,1	/	/	14	6,5	9	4,1	/	/	14	5,6	9	3,6	/	/
	weiblich	5	3,0	/	/	/	/	6	3,9	/	/	/	/	7	3,8	/	/	/	/
	insgesamt	**21**	**5,4**	**12**	**3,1**	**/**	**/**	**20**	**5,4**	**12**	**3,2**	**/**	**/**	**20**	**4,6**	**13**	**3,0**	**6**	**1,4**
darunter Ausländer/innen	männlich	30	11,5	17	6,5	/	/	28	10,6	15	5,7	/	/	27	9,8	16	5,8	/	/
	weiblich	9	5,4	/	/	/	/	10	6,0	5	3,0	/	/	8		/	/	/	/
	insgesamt	**39**	**9,1**	**22**	**5,1**	**5**	**1,2**	**37**	**8,6**	**20**	**4,7**	**/**	**/**	**35**	**7,7**	**21**	**4,6**	**/**	**/**
ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	304	11,5	172	6,5	10	0,4	310	11,4	182	6,7	12	0,4	317	11,3	174	6,2	10	0,4
	weiblich	139	7,0	98	4,9	33	1,7	144	6,9	103	5,0	30	1,4	151	7,0	106	4,9	35	1,6
	insgesamt	**443**	**9,5**	**270**	**5,8**	**43**	**0,9**	**454**	**9,5**	**285**	**5,9**	**42**	**0,9**	**469**	**9,5**	**281**	**5,7**	**45**	**0,9**
darunter Deutsche	männlich	119	9,1	64	4,9	/	/	124	9,0	72	5,2	/	/	125	8,7	67	4,7	/	/
	weiblich	61	5,6	40	3,7	9	0,8	60	5,2	42	3,7	9	0,8	66	5,5	44	3,7	9	0,8
	insgesamt	**179**	**7,4**	**104**	**4,3**	**12**	**0,5**	**184**	**7,3**	**114**	**4,5**	**13**	**0,5**	**190**	**7,2**	**111**	**4,2**	**12**	**0,5**
darunter Ausländer/innen	männlich	185	13,9	108	8,1	7	0,5	186	13,9	110	8,2	8	0,6	193	14,1	107	7,8	7	0,5
	weiblich	79	8,8	57	6,3	24	2,7	83	8,9	61	6,5	21	2,2	86	8,9	62	6,4	26	2,7
	insgesamt	**264**	**11,8**	**165**	**7,4**	**31**	**1,4**	**270**	**11,9**	**171**	**7,5**	**29**	**1,3**	**278**	**11,9**	**169**	**7,2**	**33**	**1,4**

1) Prozentangaben beziehen sich auf den Anteil an der jeweiligen Gesamtbevölkerung (nicht in der Tabelle angezeigt).

/ = Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2005, 2006 und 2007 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 27b: Erwerbstätige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Erwerbsstatus in den Jahren 2008 bis 2010 (Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren)

Migrationsstatus	Geschlecht	2008						2009						2010					
		Selbstständige insgesamt		Darunter: Selbstständige ohne Beschäftigte		Mithelfende Familienange-hörige		Selbstständige insgesamt		Darunter: Selbstständige ohne Beschäftigte		Mithelfende Familienange-hörige		Selbstständige insgesamt		Darunter: Selbstständige ohne Beschäftigte		Mithelfende Familienange-hörige	
		in 1.000	in %1)	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %1)	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %
Bevölkerung insgesamt	männlich	2.586	12,8	1.315	6,5	49	0,2	2.615	13,1	1.334	6,7	30	0,2	2.622	13,2	1.343	6,8	30	0,2
	weiblich	1.202	7,1	793	4,7	225	1,3	1.226	7,2	804	4,7	146	0,9	1.251	7,2	820	4,9	128	0,6
	insgesamt	**3.788**	**10,2**	**2.108**	**5,7**	**274**	**0,7**	**3.840**	**10,4**	**2.138**	**5,8**	**176**	**0,5**	**3.873**	**10,4**	**2.163**	**5,9**	**158**	**0,4**
Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	2.216	13,2	1.109	6,6	37	0,2	2.226	13,4	1.109	6,7	25	0,2	2.219	13,4	1.108	6,7	23	0,1
	weiblich	1.031	7,1	676	4,7	189	1,3	1.049	7,2	683	4,7	125	0,9	1.064	7,2	693	4,8	110	0,7
	insgesamt	**3.246**	**10,4**	**1.785**	**5,7**	**226**	**0,7**	**3.275**	**10,5**	**1.792**	**5,8**	**150**	**0,5**	**3.284**	**10,5**	**1.801**	**5,8**	**132**	**0,4**
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	männlich	370	10,9	206	6,1	12	0,4	389	11,7	225	6,8	6	0,2	403	12,1	235	7,1	8	0,2
	weiblich	171	6,6	117	4,5	37	1,4	177		121	4,5	21	0,8	187	7,5	128	5,2	18	0,5
	insgesamt	**542**	**9,0**	**323**	**5,4**	**49**	**0,8**	**565**	**9,4**	**346**	**5,8**	**26**	**0,4**	**589**	**10,0**	**362**	**6,3**	**26**	**0,4**
darunter Deutsche	männlich	148	8,5	80	4,6	/	/	161	9,4	86	5,0	/	/	164	9,0	91	5,0	/	/
	weiblich	74	5,2	49	3,4	10	0,7	76	5,2	51	3,5	7	0,5	83	5,6	54	3,8	/	0,4
	insgesamt	**222**	**7,0**	**130**	**4,1**	**14**	**0,4**	**237**	**7,4**	**137**	**4,3**	**9**	**0,3**	**247**	**7,4**	**145**	**4,4**	**7**	**0,2**
darunter Ausländer/innen	männlich	222	13,4	126	7,6	8	0,5	228	14,2	138	8,6	/	/	239	15,2	144	9,2	5	0,3
	weiblich	98	8,3	68	5,8	27	2,3	101	8,4	70	5,8	14	1,2	103	9,6	74	6,8	13	0,7
	insgesamt	**319**	**11,3**	**193**	**6,8**	**35**	**1,2**	**329**	**11,7**	**209**	**7,4**	**17**	**0,6**	**342**	**12,8**	**217**	**8,2**	**19**	**0,5**
mit eigener Migrationserfahrung	männlich	44	8,0	24	4,4	/	/	48	8,7	26	4,7	/	/	48	8,7	26	4,7	/	/
	weiblich	14	3,8	8	2,2	/	/	16	4,0	10	2,5	/	/	16	4,0	10	2,5	/	/
	insgesamt	**59**	**6,4**	**32**	**3,5**	**7**	**0,8**	**64**	**6,7**	**36**	**3,8**	***/***	***/***	**64**	**6,7**	**36**	**3,8**	***/***	***/***
darunter Deutsche	männlich	18	6,9	11	4,2	/	/	18	6,7	10	3,7	/	/	18	6,7	10	3,7	/	/
	weiblich	6	3,2	/	/	/	/	7	3,3	/	/	/	/	7	3,3	/	/	/	/
	insgesamt	**24**	**5,3**	**15**	**3,3**	***/***	***/***	**25**	**5,2**	**14**	**2,9**	***/***	***/***	**25**	**5,2**	**14**	**2,9**	***/***	***/***
darunter Ausländer/innen	männlich	26	9,1	13	4,6	/	/	30	10,6	16	5,6	/	/	30	10,6	16	5,6	/	/
	weiblich	8	4,5	/	/	/	/	9	4,9	5	2,7	/	/	9	4,9	5	2,7	/	/
	insgesamt	**34**	**7,3**	**17**	**3,7**	***/***	***/***	**39**	**8,3**	**21**	**4,5**	***/***	***/***	**39**	**8,3**	**21**	**4,5**	***/***	***/***
ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	326	11,5	182	6,4	9	0,3	340	12,2	199	7,2	/	/	358	12,9	210	7,7	6	0,2
	weiblich	157	7,0	109	4,9	33	1,5	161	7,1	112	4,9	19	0,8	168	8,0	117	5,6	17	0,6
	insgesamt	**483**	**9,5**	**291**	**5,7**	**42**	**0,8**	**501**	**9,9**	**310**	**6,1**	**23**	**0,5**	**526**	**10,7**	**327**	**6,7**	**23**	**0,3**
darunter Deutsche	männlich	130	8,8	69	4,7	/	/	143	9,9	77	5,3	/	/	147	9,4	82	5,2	/	/
	weiblich	68	5,5	46	3,7	8	0,6	69	5,5	46	3,7	6	0,5	76	5,9	50	3,9	/	/
	insgesamt	**198**	**7,3**	**115**	**4,2**	**11**	**0,4**	**212**	**7,8**	**123**	**4,6**	**8**	**0,3**	**223**	**7,8**	**131**	**4,6**	**6**	**0,2**
darunter Ausländer/innen	männlich	195	14,2	113	8,2	6	0,4	198	14,9	122	9,2	/	/	211	16,3	129	10,1	/	/
	weiblich	90	9,0	63	6,3	24	2,4	92	9,0	65	6,4	13	1,3	92	10,4	67	7,5	13	0,8
	insgesamt	**285**	**12,0**	**176**	**7,4**	**30**	**1,3**	**289**	**12,3**	**187**	**8,0**	**15**	**0,6**	**303**	**13,8**	**196**	**9,0**	**17**	**0,5**

1) Prozentangaben beziehen sich auf den Anteil an der jeweiligen Gesamtbevölkerung (nicht in der Tabelle angezeigt).

/ = Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2008. 2009 und 2010 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 27c: Erwerbstätige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Erwerbsstatus in den Jahren 2011 bis 2013 (Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren)

Migrationsstatus	Geschlecht	2011						2012						2013					
		Selbstständige insgesamt		Darunter: Selbstständige ohne Beschäftigte		Mithelfende Familienange-hörige		Selbstständige insgesamt		Darunter: Selbstständige ohne Beschäftigte		Mithelfende Familienange-hörige		Selbstständige insgesamt		Darunter: Selbstständige ohne Beschäftigte		Mithelfende Familienange-hörige	
		in 1.000	in %[1)]	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %[1)]	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %
Bevölkerung insgesamt	männlich	2.703	13,2	1.395	6,8	34	0,2	2.711	13,2	1.399	6,8	33	0,2	2.618	12,7	1.321	6,4	25	0,1
	weiblich	1.297	7,3	869	4,9	128	0,7	1.291	7,2	866	4,9	115	0,6	1.275	7,0	844	4,7	104	0,6
	insgesamt	**4.000**	**10,5**	**2.264**	**5,9**	**161**	**0,4**	**4.002**	**10,4**	**2.265**	**5,9**	**147**	**0,4**	**3.892**	**10,1**	**2.165**	**5,6**		**0,3**
Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	2.274	13,5	1.147	6,8	25	0,1	2.257	13,4	1.133	6,7	25	0,1	2.160	12,9	1.058	6,3	19	0,1
	weiblich	1.090	7,3	724	4,9	109	0,7	1.068	7,2	710	4,8	99	0,7	1.056	7,1	691	4,6	87	0,6
	insgesamt	**3.364**	**10,6**	**1.870**	**5,9**	**134**	**0,4**	**3.325**	**10,5**	**1.843**	**5,8**	**124**	**0,4**	**3.216**	**10,2**	**1.749**	**5,5**	**107**	**0,3**
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	männlich	428	11,9	249	6,9	9	0,2	454	12,1	266	7,1	8	0,2	458	11,7	263	6,7	6	0,2
	weiblich	208	7,2	145	5,0	19	0,7	223	7,5	156	5,2	16	0,5	219	7,0	153	4,9	17	0,5
	insgesamt	**636**	**9,8**	**393**	**6,1**	**28**	**0,4**	**677**	**10,0**	**422**	**6,3**	**24**	**0,4**	**676**	**9,6**	**416**	**5,9**	**23**	**0,3**
darunter Deutsche	männlich	166	9,1	88	4,8	/	/	168	9,0	93	5,0	/	/	167	8,7	84	4,4	/	/
	weiblich	90	5,7	60	3,8	6	0,4	90	5,6	61	3,8	6	0,4	92	5,5	61	3,6	6	0,4
	insgesamt	**255**	**7,5**	**148**	**4,4**	**8**	**0,2**	**258**	**7,4**	**154**	**4,4**	**8**	**0,2**	**259**	**7,2**	**145**	**4,0**	**8**	**0,2**
darunter Ausländer/innen	männlich	262	14,8	161	9,1	6	0,3	287	15,2	173	9,2	5	0,3	291	14,5	179	8,9	/	/
	weiblich	118	9,0	85	6,5	13	1,0	133	9,6	94	6,8	10	0,7	126	8,7	92	6,4	11	0,8
	insgesamt	**380**	**12,3**	**246**	**8,0**	**19**	**0,6**	**419**	**12,8**	**268**	**8,2**	**15**	**0,5**	**417**	**12,1**	**271**	**7,9**	**15**	**0,4**
mit eigener Migrationserfahrung	männlich	53	8,8	28	4,7	/	/	51	8,2	26	4,2	/	/	51	8,2	26	4,2	/	/
	weiblich	16	3,7	10	2,3	/	/	20	4,5	14	3,1	/	/	20	4,5	14	3,1	/	/
	insgesamt	**70**	**6,8**	**38**	**3,7**	***/***	***/***	**71**	**6,6**	**40**	**3,7**	***/***	***/***	**71**	**6,6**	**40**	**3,7**	***/***	***/***
darunter Deutsche	männlich	19	6,6	10	3,5	/	/	19	6,4	11	3,7	/	/	19	6,4	11	3,7	/	/
	weiblich	8	3,7	5	2,3	/	/	9	3,9	7	3,0	/	/	9	3,9	7	3,0	/	/
	insgesamt	**27**	**5,3**	**15**	**3,0**	***/***	***/***	**29**	**5,5**	**18**	**3,4**	***/***	***/***	**29**	**5,5**	**18**	**3,4**	***/***	***/***
darunter Ausländer/innen	männlich	34	10,8	18	5,7	/	/	32	9,8	16	4,9	/	/	32	9,8	16	4,9	/	/
	weiblich	8	3,8	5	2,4	/	/	11	5,1	7	3,2	/	/	11	5,1	7	3,2	/	/
	insgesamt	**42**	**8,0**	**23**	**4,4**	***/***	***/***	**43**	**7,9**	**22**	**4,1**	***/***	***/***	**43**	**7,9**	**22**	**4,1**	***/***	***/***
ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	375	12,5	221	7,4	7	0,2	403	12,9	240	7,7	6	0,2	406	12,5	239	7,4	/	/
	weiblich	191	7,8	135	5,5	16	0,7	203	8,0	142	5,6	14	0,6	199	7,6	140	5,3	14	0,5
	insgesamt	**566**	**10,4**	**356**	**6,5**	**23**	**0,4**	**606**	**10,7**	**382**	**6,7**	**19**	**0,3**	**605**	**10,3**	**379**	**6,5**	**19**	**0,3**
darunter Deutsche	männlich	146	9,4	78	5,0	/	/	148	9,4	82	5,2	/	/	146	9,3	74	4,7	/	/
	weiblich	82	6,1	55	4,1	/	/	81	5,9	54	3,9	/	/	82	5,8	54	3,8	/	/
	insgesamt	**228**	**7,9**	**133**	**4,6**	**7**	**0,2**	**229**	**7,8**	**136**	**4,6**	**6**	**0,2**	**228**	**7,6**	**128**	**4,3**	**6**	**0,2**
darunter Ausländer/innen	männlich	228	15,7	143	9,8	/	/	255	16,3	158	10,1	/	/	260	15,6	165	9,9	/	/
	weiblich	110	10,0	80	7,3	11	1,0	121	10,4	88	7,5	9	0,8	116	9,6	86	7,1	10	0,8
	insgesamt	**338**	**13,2**	**223**	**8,7**	**16**	**0,6**	**376**	**13,8**	**245**	**9,0**	**13**	**0,5**	**377**	**13,1**	**251**	**8,7**	**13**	**0,5**

1) Prozentangaben beziehen sich auf den Anteil an der jeweiligen Gesamtbevölkerung (nicht in der Tabelle angezeigt).

/ = Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2011, 2012 und 2013 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 27d: Erwerbstätige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Erwerbsstatus in den Jahren 2014 bis 2015 (Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren)

Migrationsstatus	Geschlecht	2014						2015					
		Selbstständige insgesamt		Darunter: Selbstständige ohne Beschäftigte		Mithelfende Familienangehörige		Selbstständige insgesamt		Darunter: Selbstständige ohne Beschäftigte		Mithelfende Familienangehörige	
		in 1.000	in %[1)]	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %[1)]	in 1.000	in %	in 1.000	in %
Bevölkerung insgesamt	männlich	2.560	12,3	1.291	6,2	23	0,1	2.524	12,1	1.257	6,0	25	0,1
	weiblich	1.265	6,9	829	4,5	99	0,5	1.246	6,8	807	4,4	86	0,5
	insgesamt	**3.825**	**9,8**	**2.120**	**5,4**	**122**	**0,3**	**3.770**	**9,6**	**2.064**	**5,3**	**111**	**0,3**
Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	2.108	12,6	1.034	6,2	18	0,1	2.053	12,4	999	6,0	18	0,1
	weiblich	1.040	6,9	672	4,5	84	0,6	1.017	6,8	651	4,3	71	0,5
	insgesamt	**3.149**	**9,9**	**1.706**	**5,4**	**102**	**0,3**	**3.070**	**9,7**	**1.650**	**5,2**	**89**	**0,3**
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	männlich	452	11,2	256	6,3	5	0,1	471	11,0	258	6,0	8	0,2
	weiblich	224	7,0	157	4,9	16	0,5	229	6,9	156	4,7	15	0,4
	insgesamt	**676**	**9,3**	**413**	**5,7**	**21**	**0,3**	**700**	**9,2**	**414**	**5,4**	**22**	**0,3**
darunter Deutsche	männlich	168	8,8	87	4,5	/	/	170	8,7	86	4,4	/	/
	weiblich	96	5,7	65	3,8	/	/	102	5,9	67	3,9	/	/
	insgesamt	**263**	**7,3**	**152**	**4,2**	**6**	**0,2**	**272**	**7,4**	**153**	**4,1**	**7**	**0,2**
darunter Ausländer/innen	männlich	284	13,3	170	8,0	/	/	301	13,0	172	7,5	5	0,2
	weiblich	129	8,5	92	6,0	11	0,7	127	7,9	89	5,5	10	0,6
	insgesamt	**413**	**11,3**	**262**	**7,2**	**15**	**0,4**	**428**	**10,9**	**261**	**6,7**	**15**	**0,4**
mit eigener Migrationserfahrung	männlich	54	7,7	26	3,7	/	/	55	7,5	23	3,1	/	/
	weiblich	23	4,5	13	2,5	/	/	21	3,9	12	2,2	/	/
	insgesamt	**77**	**6,3**	**40**	**3,3**	**/**	**/**	**76**	**6,0**	**36**	**2,8**	**/**	**/**
darunter Deutsche	männlich	21	6,1	12	3,5	/	/	21	5,6	10	2,7	/	/
	weiblich	10	3,7	6	2,2	/	/	9	3,1	6	2,1	/	/
	insgesamt	**31**	**5,0**	**19**	**3,1**	**/**	**/**	**30**	**4,5**	**17**	**2,5**	**/**	**/**
darunter Ausländer/innen	männlich	33	9,3	14	3,9	/	/	34	9,4	13	3,6	/	/
	weiblich	13	5,4	7	2,9	/	/	12	4,9	6	2,4	/	/
	insgesamt	**46**	**7,7**	**21**	**3,5**	**/**	**/**	**46**	**7,6**	**19**	**3,1**	**/**	**/**
ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	397	11,9	230	6,9	/	/	416	11,8	235	6,7	6	0,2
	weiblich	201	7,4	144	5,3	14	0,5	208	7,4	144	5,1	13	0,5
	insgesamt	**599**	**9,9**	**374**	**6,2**	**18**	**0,3**	**623**	**9,8**	**379**	**6,0**	**18**	**0,3**
darunter Deutsche	männlich	146	9,3	75	4,8	/	/	149	9,4	76	4,8	/	/
	weiblich	85	6,0	59	4,1	/	/	92	6,4	61	4,2	/	/
	insgesamt	**232**	**7,7**	**133**	**4,4**	**/**	**/**	**242**	**8,0**	**137**	**4,5**	**5**	**0,2**
darunter Ausländer/innen	männlich	251	14,1	155	8,7	/	/	267	13,7	159	8,2	/	/
	weiblich	116	9,1	85	6,6	10	0,8	115	8,5	83	6,1	9	0,7
	insgesamt	**367**	**12,0**	**240**	**7,8**	**13**	**0,4**	**382**	**11,6**	**242**	**7,3**	**13**	**0,4**

1) Prozentangaben beziehen sich auf den Anteil an der jeweiligen Gesamtbevölkerung (nicht in der Tabelle angezeigt).

/ = Keine Angabe, da eine Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2014 und 2015 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 28: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländerinnen und Ausländer nach Geschlecht[1)] in den Jahren 2000 bis 2015

Jahr[2)]	Insgesamt[3)]	Deutsche				Ausländerinnen und Ausländer			
		insgesamt	Anteil Frauen in %	Anteil an svpfl. Gesamtbeschäftigung in %	Veränderung gegenüber Vorjahr, bezogen auf Deutsche insgesamt in %	insgesamt	Anteil Frauen in %	Anteil an svpfl. Gesamtbeschäftigung in %	Veränderung zum Vorjahr bezogen auf Ausländer in %
2000	28.285.045	26.225.209	44,8	92,7	0,9	1.986.899	34,8	7,0	2,0
2001	28.205.155	26.180.388	45,2	92,8	-0,2	2.002.079	35,5	7,1	0,8
2002	27.853.391	25.889.295	45,6	92,9	-1,1	1.953.724	36,2	7,0	-2,4
2003	27.204.384	25.341.986	45,6	93,2	-2,1	1.850.260	36,5	6,8	-5,3
2004	26.916.694	25.107.861	45,8	93,3	-0,9	1.800.190	36,7	6,7	-2,7
2005	26.565.925	24.794.893	45,9	93,3	-1,2	1.765.347	36,8	6,6	-1,9
2006	26.869.603	25.053.677	45,8	93,2	1,0	1.809.275	36,9	6,7	2,5
2007	27.426.740	25.547.234	45,6	93,1	2,0	1.873.349	36,9	6,8	3,5
2008	27.995.661	26.056.037	45,8	93,1	2,0	1.932.951	37,3	6,9	3,2
2009	27.799.973	25.888.488	46,4	93,1	-0,6	1.905.229	38,4	6,9	-1,4
2010	28.268.615	26.283.375	46,5	93,0	1,5	1.975.203	38,5	7,0	3,7
2011	28.983.766	26.835.169	46,5	92,6	2,1	2.134.431	38,5	7,4	8,1
2012	29.413.605	27.098.242	46,6	92,1	1,0	2.301.631	38,7	7,8	7,8
2013	29.809.864	27.327.410	46,9	91,7	0,8	2.470.535	38,6	8,3	7,3
2014	30.662.502	27.991.796	47,0	91,3	0,9	2.655.003	38,1	8,7	9,7
2015	31.330.100	28.370.694	47,2	90,6	1,4	2.943.451	37,9	9,4	10,9

1) Deutschland (regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip).

2) Jeweils zum 30.09. des Jahres.

3) Aufgrund des Meldeverfahrens zur Beschäftigtenstatistik, das in einigen Fällen keine korrekte Zuordnung der Staatsangehörigkeit ermöglicht, stimmt die Gesamtsumme nicht in allen Fällen mit den Einzelsummen überein.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen - Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 29: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländerinnen und Ausländer nach ausgewählten Merkmalen[1] am 30.06.2015

ausgewählte Merkmale	Deutsche		Ausländerinnen und Ausländer	
	absolut	in %	absolut	in %
insgesamt	27.925.888	100,0	2.829.470	100,0
darunter				
15 bis unter 25 Jahre	2.783.910	10,0	306.994	10,8
25 bis unter 50 Jahre	15.812.483	56,6	1.981.900	70,0
50 bis unter 65 Jahre	9.120.130	32,7	525.547	18,6
davon				
Männer	14.741.354	52,8	1.752.658	61,9
Frauen	13.184.534	47,2	1.076.812	38,1
davon				
ohne beruflichen Ausbildungsabschluss	2.920.820	10,5	664.055	23,5
mit anerkanntem Berufsabschluss[2]	18.323.251	65,6	985.165	34,8
mit akademischem Abschluss[3]	4.051.886	14,5	365.605	12,9
Ausbildung unbekannt	2.629.931	9,4	814.645	28,8
darunter				
in Vollzeit	20.545.477	73,6	2.021.898	71,5
in Teilzeit	7.373.535	26,4	807.318	28,5

1) Deutschland (regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip).

2) "mit anerkanntem Berufsabschluss" ist die Summe aus "mit anerkanntem Berufsabschluss" und "Meister-/Techniker-/gleichw. Fachschulabschluss".

3) "mit akademischem Abschluss" ist die Summe aus "Bachelor", "Diplom/Magister/Master/Staatsexamen" und "Promotion".

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen - Beschäftigungsstatistik, Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten in Deutschland, Nürnberg, 2016

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 30: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländerinnen und Ausländer nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten[1)] in den Jahren 2002 bis 2015

Staats-angehörig-keiten	2002[2)]	2003[2)]	2004[2)]	2005[2)]	2006[2)]	2007[2)]	2008[2)]	2009[2)]	2010[2)]	2011[2)]	2012[2)]	2013[2)]	2014[2)]	2015[2)]
Insg[3)]	27.853.391	27.204.384	26.916.694	26.565.925	26.869.603	27.426.740	27.995.661	27.799.973		28.983.766	29.413.605	29.809.864	30.662.502	31.330.100
Deutsche	25.889.295	25.341.986	25.107.861	24.794.893	25.053.677	25.547.234	26.056.037	25.888.488	26.283.375	26.835.169	27.098.242	27.327.410	27.991.796	28.370.694
Ausländer	1.953.724	1.850.260	1.800.190	1.765.347	1.809.275	1.873.349	1.932.951	1.905.229	1.975.203	2.134.431	2.301.631	2.470.535	2.655.003	2.943.451
EU15 ohne Deutsch-land	611.364	575.467	556.147	541.308	544.925	550.247	555.593	546.536	556.702	581.165	617.513	656.663	687.364	723.980
EU27 ohne Deutsch-land	754.175	714.683	696.358	688.734	703.247	721.907	741.344	748.774	778.654	883.922	1.020.380	1.157.993	1.334.329	1.523.886
Türkei	535.990	500.223	480.157	463.987	471.657	490.577	504.728	483.450	499.842	518.045	520.271	521.751	4)	516.092
Kroatien	66.485	66.307	67.250	69.029	73.866	83.068	86.134	84.565	84.732	85.361	85.748	87.401	96.780	118.915
Griechen-land	106.141	98.937	94.494	90.603	89.484	89.214	89.084	85.479	87.282	93.557	104.472	113.940	118.818	126.074
Italien	195.245	182.075	175.578	171.226	173.807	178.300	181.739	179.088	183.820	191.853	201.029	212.475	222.051	236.366
Frankreich	75.726	71.622	69.336	67.972	67.963	68.411	68.829	66.761	66.946	68.236	69.768	71.297	74.136	76.169
Spanien	39.162	36.726	35.289	34.038	33.879	33.798	34.016	33.773	34.623	37.161	42.636	51.146	57.637	62.453
Bulgarien	8.255	8.401	8.815	9.158	9.946	11.128	12.796	14.141	16.507	21.199	27.607	34.486	58.607	77.290
Rumänien	21.629	21.335	21.288	21.956	23.247	27.005	31.939	37.047	43.607	54.775	72.328	91.368	152.245	207.706

1) Deutschland (regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip).

2) Jeweils zum 30.09. des Jahres.

3) Aufgrund des Meldeverfahrens zur Beschäftigtenstatistik, das in einigen Fällen keine korrekte Zuordnung der Staatsangehörigkeit ermöglicht, stimmt die Gesamtsumme nicht in allen Fällen mit den Einzelsummen überein.

4) Zahl wurde im Berichtsjahr nicht veröffentlicht.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen - Beschäftigungsstatistik, Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten in Deutschland, Nürnberg

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 31: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer nach Wirtschaftsabschnitten[1)] in den Jahren 2010 bis 2015

Wirtschaftsabschnitte der WZ 2008[2)]	2010[3)]		2011[3)]		2012[3)]		2013[3)]		2014[3)]		2015[3)]	
	insgesamt	Anteil in%[4)]	Insgesamt	Anteil in%[4)]	insgesamt	Anteil in%[4)]	insgesamt	Anteil in%[4)]	insgesamt	Anteil in%[4)]	insgesamt	Anteil in%[4)]
insgesamt	**1.975.203**	**7,0**	**2.134.431**	**7,4**	**2.301.631**	**7,8**	**2.470.535**	**8,3**	**2.655.003**	**8,7**	**2.943.451**	**9,4**
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	30.349	1,5	35.978	1,7	39.829	1,7	43.739	1,8	49.008	1,9	51.474	1,7
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	5.582	0,3	5.490	0,3	5.377	0,2	5.095	0,2	4.788	0,2	4.598	0, 2
Verarbeitendes Gewerbe	481.976	24,4	504.860	23,7	523.277	22,7	536.140	21,7	552.880	20,8	586.726	19,9
Energieversorgung	5.846	0,3	5.483	0,3	5.574	0,2	5.639	0,2	5.688	0,2	5.815	0,2
Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen	11.139	0,6	11.729	0,5	12.342	0,5	13.255	0,5	13.968	0,5	15.394	0,5
Baugewerbe	114.378	5,8	127.033	6,0	143.333	6,2	163.088	6,6	185.001	7,0	211.446	7,2
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	250.964	12,7	268.079	12,6	285.993	12,4	300.437	12,2	310.677	11,7	336.380	11,4
	123.316	6,2	135.787	6,4	147.701	6,4	163.830	6,6	182.218	6,9	213.091	7,2
Gastgewerbe	183.638	9,3	198.531	9,3	221.404	9,6	242.310	9,8	256.750	9,7	290.554	9,9
Information und Kommunikation	44.115	2,2	48.685	2,3	56.106	2,4	60.853	2,5	66.006	2,5	72.901	2,5
Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	27.069	1,4	27.662	1,3	29.333	1,3	30.331	1,2	30.886	1,2	33.000	1,1
Grundstücks- und Wohnungswesen	8.452	0,4	9.319	0,4	10.922	0,5	12.251	0,5	13.333	0,5	15.159	0,5
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	78.300	4,0	88.536	4,1	100.786	4,4	113.804	4,6	122.575	4,6	134.626	4,6
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	271.966	13,8	310.638	14,6	339.026	14,7	373.360	15,1	417.832	15,7	487.772	16,6
öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung	33.885	1,7	34.484	1,6	35.717	1,6	37.283	1,5	36.971	1,4	38.766	1,3
Erziehung und Unterricht	61.569	3,1	61.785	2,9	63.535	2,8	66.769	2,7	68.476	2,6	71.496	2,4
Gesundheits- und Sozialwesen	155.390	7,9	167.740	7,9	183.006	8,0	199.093	8,1	229.729	8,7	256.830	8,7
Kunst, Unterhaltung und Erholung	23.571	1,2	25.768	1,2	27.911	1,2	30.247	1,2	51.621	1,9	54.739	1,9
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	51.462	2,6	52.713	2,5	55.033	2,4	57.089	2,3	39.486	1,5	44.554	1,5
private Haushalte	6.859	0,3	8.505	0,4	9.706	0,4	10.713	0,4	11.916	0,4	12.963	0,4
Exterritoriale Organisationen und Körperschaften	5.041	0,3	4.756	0,2	4.473	0,2	4.125	0,2	3.867	0,1	3.737	0,1
keine Zuordnung möglich	336	0,0	870	0,0	1.247	0,1	1.084	0,0	1.327	0,0	1.430	0,0

1) Der WZ 2008 in Deutschland (regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip).

2) WZ 2008 - Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008.

3) Jeweils zum 30.09. des Jahres.

4) Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer in den einzelnen Wirtschaftsabschnitten an allen sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländern.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen - Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen der WZ 2008 und ausgewählten Merkmalen, Nürnberg.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 32: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer nach Bundesländern[1] in den Jahren 2010 bis 2015

Regionen	2010[2]		2011[2]		2012[2]		2013[2]		2014[2]		2015[2]	
	insgesamt	Anteil in %[3]	insgesamt	Anteil in %[3]	insgesamt	Anteil in %[3]	insgesamt	Anteil in %[3]	insgesamt	Anteil in %[3]	insgesamt	Anteil in %[3]
Deutschland[4]	1.975.203	7,0	2.134.431	7,4	2.301.631	7,8	2.470.535	8,3	2.653.738	8,7	2.942.048	9,4
davon												
West (ohne Berlin)	1.843.061	93,3	1.984.973	93,0	2.127.333	92,4	2.273.577	92,0	2.423.551	91,3	2.666.472	90,6
Schleswig-Holstein	32.257	1,6	34.861	1,6	37.590	1,6	41.225	1,7	44.577	1,7	51.083	1,7
Hamburg	69.688	3,5	73.766	3,5	78.221	3,4	83.648	3,4	85.259	3,2	91.974	3,1
Niedersachsen	114.271	5,8	127.316	6,0	140.444	6,1	153.147	6,2	166.000	6,3	188.836	6,4
Bremen	18.849	1,0	20.480	1,0	21.456	0,9	22.760	0,9	24.395	0,9	27.226	0,9
Nordrhein-Westfalen	464.967	23,5	495.057	23,2	519.597	22,6	542.999	22,0	552.422	20,8	596.253	20,3
Hessen	224.266	11,4	238.457	11,2	254.571	11,1	270.337	10,9	291.956	11,0	318.879	10,8
Rheinland-Pfalz	80.873	4,1	86.655	4,1	93.438	4,1	101.138	4,1	109.974	4,1	122.081	4,1
Baden-Württemberg	425.236	21,5	454.237	21,3	482.393	21,0	512.230	20,7	548.737	20,7	599.641	20,4
Bayern	382.366	19,4	422.205	19,8	466.607	20,3	512.021	20,7	563.408	21,2	630.303	21,4
Saarland	30.288	1,5	31.939	1,5	33.016	1,4	34.072	1,4	36.823	1,4	40.196	1,4
Ost (einschl. Berlin)	132.142	6,7	149.458	7,0	174.298	7,6	196.958	8,0	230.187	8,7	275.576	9,4
Berlin	81.622	4,1	88.810	4,2	100.159	4,4	110.726	4,5	125.238	4,7	145.391	4,9
Brandenburg	12.036	0,6	14.579	0,7	19.161	0,8	22.115	0,9	26.145	1,0	31.956	1,1
Mecklenburg-Vorpommern	5.417	0,3	6.440	0,3	7.897	0,3	9.307	0,4	11.729	0,4	14.545	0,5
Sachsen	16.799	0,9	19.965	0,9	23.573	1,0	27.897	1,1	34.779	1,3	43.073	1,5
Sachsen-Anhalt	8.185	0,4	9.863	0,5	11.246	0,5	12.502	0,5	14.865	0,6	17.933	0,6
Thüringen	8.083	0,4	9.801	0,5	12.262	0,5	14.411	0,6	17.431	0,7	22.678	0,8

1) Regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip.

2) Jeweils zum 30.09. des Jahres.

3) Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer in den Bundesländern an allen sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländern.

4) ohne Personen, die keinem Bundesland zugeordnet werden konnten.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen - Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 33: Geringfügig entlohnt beschäftigte Deutsche und Ausländerinnen und Ausländer nach Geschlecht[1] am 30.09.2015

Geringfügig entlohnt Beschäftigte	insgesamt	Deutsche				Ausländerinnen und Ausländer			
		insgesamt	Anteil in %[2]	darunter		insgesamt	Anteil in %[2]	darunter	
				Anteil Männer in %	Anteil Frauen in %			Anteil Männer in %	Anteil Frauen in %
insgesamt[3]	7.367.324	6.539.233	88,8	38,9	61,1	810.696	11,0	41,3	58,7
davon									
ausschließlich	4.809.507	4.256.169	88,5	36,6	63,4	536.134	11,1	35,5	64,5
im Nebenjob	2.557.817	2.283.064	89,3	43,1	56,9	274.562	10,7	52,7	47,3

1) Deutschland (regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip).

2) Anteil in % an allen geringfügig entlohnt Beschäftigten.

3) Aufgrund des Meldeverfahrens zur Beschäftigtenstatistik, das in einigen Fällen keine korrekte Zuordnung der Staatsangehörigkeit ermöglicht, stimmt die Gesamtsumme nicht in allen Fällen mit den Einzelsummen überein.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen - Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg, 2016

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 34: Ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigte Deutsche und Ausländerinnen und Ausländer in den Jahren 2007 bis 2015 [1)]

Jahre[2)]	insgesamt[3)]	darunter							
		Deutsche				Ausländerinnen und Ausländer			
		insgesamt	darunter Anteil Frauen in %	Anteil in %[4)]	Veränderung zum Vorjahr in %[5)]	insgesamt	darunter Anteil Frauen in %	Anteil in %[4)]	Veränderung zum Vorjahr in %[6)]
2007	4.845.766	4.419.388	68,0	91,2	1,3	417.003	66,0	8,6	1,6
2008	4.829.359	4.400.050	67,7	91,1	-0,4	419.847	66,8	8,7	0,7
2009	4.892.763	4.441.746	66,9	90,8	0,9	442.405	65,2	9,0	5,4
2010	4.858.913	4.399.576	66,5	90,5	-0,9	448.181	65,3	9,2	1,3
2011	4.833.369	4.358.318	66,0	90,2	-0,9	462.046	65,6	9,6	3,1
2012	4.774.764	4.286.999	65,4	89,8	-1,6	473.901	65,5	9,9	2,6
2013	4.794.988	4.282.551	64,9	89,3	-0,1	498.078	64,9	10,4	5,1
2014	5.012.995	4.454.681	64,0	88,9	3,9	540.189	64,3	10,8	7,8
2015	4.809.507	4.256.169	63,4	88,5	-4,7	536.134	64,5	11,1	-0,8

1) Deutschland (regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip).

2) Jeweils zum 30.09. des Jahres.

3) Aufgrund des Meldeverfahrens zur Beschäftigtenstatistik, das in einigen Fällen keine korrekte Zuordnung der Staatsangehörigkeit ermöglicht, stimmt die Gesamtsumme nicht in allen Fällen mit den Einzelsummen überein.

4) An allen ausschließlich gerinfügig entlohnt Beschäftigten.

5) An ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigten Deutschen.

6) An ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigten Ausländern.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen - Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 35: Beschäftigte im öffentlichen Dienst nach Einkommen und Migrationshintergrund in den Jahren 2005 bis 2015

	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	in 1'000	in %	in 1'000	in %	in 1'000	in %	in 1'000	in %	in 1'000	in %	in 1'000	in %	in 1'000	in %	in 1'000	in %	in 1'000	in %	in 1'000	in %	in 1'000	in %
	insgesamt																					
insgesamt	6.768	100	6.728	100	6.645	100	6.508	100	6.527	100	6.398	100	6.362	100	6.353	100	6.396	100	6.436	100	6.432	100
ohne Migrationshintergrund	6.165	91,1	6.138	91,2	6.058	91,2	5.933	91,2	5.921	90,7	5.796	90,6	5.767	90,6	5.749	90,5	5.758	90,0	5.785	89,9	5.766	89,6
mit Migrationshintergrund	603	8,9	590	8,8	587	8,8	574	8,8	606	9,3	601	9,4	595	9,4	604	9,5	638	10,0	650	10,1	666	10,4
mit eigener Migrationserfahrung	519	7,7	516	7,7	507	7,6	494	7,6	517	7,9	507	7,9	507	8,0	511	8,0	535	8,4	546	8,5	555	8,6
ohne eigene Migrationserfahrung	84	1,2	74	1,1	80	1,2	80	1,2	89	1,4	94	1,5	88	1,4	92	1,4	103	1,6	103	1,6	111	1,7
Ausländerinnen und Auländer	238	3,5	224	3,3	224	3,4	221	3,4	230	3,5	221	3,5	228	3,6	226	3,6	245	3,8	255	4,0	266	4,1
	mit einem persönlichen monatlichen Nettoeinkommen von weniger als 1100 Euro																					
insgesamt	1.725	100	1.719	100	1.646	100	1.508	100	1.446	100	1.299	100	1.218	100	1.159	100	1.095	100	1.047	100	971	100
ohne Migrationshintergrund	1.476	85,6	1.474	85,7	1.414	85,9	1.295	85,9	1.236	85,5	1.102	84,8	1.038	85,2	971	83,8	908	82,9	866	82,7	798	82,2
mit Migrationshintergrund	249	14,4	245	14,3	232	14,1	213	14,1	210	14,5	196	15,1	180	14,8	187	16,1	187	17,1	180	17,2	173	17,8
mit eigener Migrationserfahrung	211	12,2	211	12,3	192	11,7	179	11,9	170	11,8	155	11,9	144	11,8	149	12,9	145	13,2	142	13,6	134	13,8
ohne eigene Migrationserfahrung	38	2,2	34	2,0	40	2,4	34	2,3	40	2,8	41	3,2	35	2,9	38	3,3	42	3,8	38	3,6	39	4,0
Ausländerinnen und Auländer	100	5,8	87	5,1	86	5,2	83	5,5	80	5,5	72	5,5	72	5,9	73	6,3	77	7,0	74	7,1	74	7,6
	mit einem persönlichen monatlichen Nettoeinkommen zwischen 1100 und 2000 Euro																					
insgesamt	2857	100	2815	100	2764	100	2717		2637	100	2525	100	2.520	100	2.535	100	2.512	100	2.478	100	2.361	100
ohne Migrationshintergrund	2612	91,4	2578	91,6	2526	91,4	2489	91,6	2391	90,7	2285	90,5	2.271	90,1	2.285	90,1	2.252	89,6	2.213	89,3	2.096	88,8
mit Migrationshintergrund	245	8,6	237	8,4	238	8,6	228	8,4	246	9,3	241	9,5	249	9,9	250	9,9	260	10,4	264	10,7	265	11,2
mit eigener Migrationserfahrung	212	7,4	210	7,5	211	7,6	198	7,3	215	8,2	208	8,2	215	8,5	216	8,5	223	8,9	227	9,2	226	9,6
ohne eigene Migrationserfahrung	33	1,2	27	1,0	27	1,0	30	1,1	31	1,2	33	1,3	34	1,3	34	1,3	37	1,5	38	1,5	39	1,7
Ausländerinnen und Auländer	96	3,4	92	3,3	89	3,2	80	2,9	89	3,4	83	3,3	86	3,4	87	3,4	88	3,5	93	3,8	100	4,2
	mit einem persönlichen monatlichen Nettoeinkommen von mehr als 2000 Euro																					
insgesamt	1.965	100	1.932	100	1.973	100	1.997	100	2.137	100	2.281	100	2.384	100	2.533	100	2.700	100	2.821	100	3.012	100
ohne Migrationshintergrund	1.877	95,5	1.848	95,7	1.879	95,2	1.891	94,7	2.015	94,3	2.147	94,1	2.241	94,0	2.379	93,9	2.517	93,2	2.625	93,1	2.792	92,7
mit Migrationshintergrund	89	4,5	84	4,3	94	4,8	106	5,3	122	5,7	134	5,9	144	6,4	154	6,1	183	6,8	196	6,9	220	7,3
mit eigener Migrationserfahrung	80	4,1	76	3,9	84	4,3	93	4,7	108	5,1	118	5,2	129	5,8	136	5,4	161	6,0	170	6,0	189	6,3
ohne eigene Migrationserfahrung	8	0,4	8	0,4	9	0,5	13	0,7	14	0,7	16	0,7	15	0,7	18	0,7	22	0,8	26	0,9	30	1,0
Ausländerinnen und Auländer	34	1,7	35	1,8	39	2,0	48	2,4	51	2,4	54	2,4	62	2,8	61	2,4	77	2,9	84	3,0	88	2,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, Sonderauswertung

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 36: Integrationskurse in den Jahren 2007 bis 2015 – Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	seit 01.01.2005
Neue Teilnahmeberechtigungen		141.591	155.504	145.934	115.427	119.829	128.171	167.516	211.321	283.404	1.827.744
davon an freiwillig teilnehmende Neuzuwanderer		13.082	12.718	12.263	10.119	9.477	10.963	11.352	12.741	19.718	146.645
davon an freiwillig teilnehmende bereits länger in Deutschland lebende Ausländer		55.844	57.207	51.848	31.073	42.987	53.441	87.600	110.919	127.218	773.126
davon an freiwillig teilnehmende Deutsche		7.319	19.198	15.817	9.908	8.592	5.848	5.375	4.554	3.984	80.595
davon an Spätaussiedler[1])		4.233	3.084	2.304	1.556	1.383	1.289	1.574	3.235	3.632	63.072
davon an teilnahmeverpflichtete Neuzuwanderer		39.221	30.717	33.474	34.486	34.781	36.601	40.278	58.410	104.443	501.381
davon an teilnahmeverpflichtete bereits länger in Deutschland lebende Ausländer		16.650	3.948	2.482	2.108	1.927	1.624	1.543	1.919	1.784	74.079
davon an teilnahmeverpflichtete ALG II-Bezieher		5.242	28.632	27.746	26.177	20.682	18.405	19.794	19.543	22.625	188.846
Neue Kursteilnehmer		114.365	121.275	116.052	88.629	96.857	94.020	117.354	142.439	179.398	1.319.071
davon besuchten einen allgemeinen Integrationskurs		87.545	81.774	77.227	60.191	68.464	70.821	91.771	113.879	139.729	1.008.930
davon besuchten einen Alphabetisierungskurs[2])		12.546	16.905	16.338	12.093	11.678	9.592	10.928	13.154	22.089	135.538
davon besuchten einen Eltern- bzw. Frauenintegrationskurs		13.070	15.914	16.394	12.151	12.859	9.954	9.681	8.561	8.422	124.944
davon besuchten einen Jugendintegrationskurs		1.064	1.442	1.458	1.551	1.973	2.314	3.506	5.292	7.470	29.032
davon besuchten einen Förderkurs		12	3.595	2.833	1.476	1.124	470	306	199	199	10.214
davon besuchten einen Intensivkurs		-	473	514	142	62	195	604	728	1.000	3.718
davon teilnahmeverpflichtete Neuzuwanderer		35.375	25.474	26.918	26.819	29.405	27.704	29.365	37.608	60.556	353.717
davon teilnahmeverpflichtete bereits länger in Deutschland lebende Ausländer		14.835	4.696	2.446	1.725	1.731	1.276	1.209	1.263	1.372	56.502
davon teilnahmeverpflichtete ALG II-Bezieher		1.490	18.827	21.265	19.565	17.990	14.289	14.849	14.799	15.802	138.876
davon freiwillig teilnehmende EU-Bürger*		-	-	-	-	-	29.062	50.420	65.620	75.017	-
Kursabsolventen		67.052	73.557	70.968	83.818	73.647	69.688	72.062	84.538	98.582	801.791
Prüfungsteilnehmer insgesamt[3])		43.853	78.163	104.387	103.875	92.547	93.010	92.602	89.049	114.091	880.011
davon Prüfung bestanden	**B1**	29.544	37.438	47.154	51.791	49.777	52.001	53.741	50.697	69.002	489.895
	A2	-	8.820	25.984	39.649	34.384	32.930	31.321	30.716	36.402	240.206
davon in %	**aller Prüfungsteilnehmer[4])**	67,4	47,9	45,2	49,9	53,8	55,9	58,0	56,9	60,5	57,4
Betreute Kinder		6.871	7.700	5.300	3.355	2.735	2.206	2.186	5)	5)	-
Frauenanteil unter den neuen Kursteilnehmenden in %		67,9	66,7	64,2	67,4	64,0	61,7	59,6	56,6	50,8	57,1
Neue Kursteilnehmerinnen insgesamt		77.654	80.890	74.505	56.374	61.991	58.020	69.967	80.636	91.083	808.466

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 30: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländerinnen und Ausländer nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten[1)] in den Jahren 2002 bis 2015

Staats-angehörig-keiten	2002[2)]	2003[2)]	2004[2)]	2005[2)]	2006[2)]	2007[2)]	2008[2)]	2009[2)]	2010[2)]	2011[2)]	2012[2)]	2013[2)]	2014[2)]	2015[2)]
Insg[3)]	27.853.391	27.204.384	26.916.694	26.565.925	26.869.603	27.426.740	27.995.661	27.799.973		28.983.766	29.413.605	29.809.864	30.662.502	31.330.100
Deutsche	25.889.295	25.341.986	25.107.861	24.794.893	25.053.677	25.547.234	26.056.037	25.888.488	26.283.375	26.835.169	27.098.242	27.327.410	27.991.796	28.370.694
Ausländer	1.953.724	1.850.260	1.800.190	1.765.347	1.809.275	1.873.349	1.932.951	1.905.229	1.975.203	2.134.431	2.301.631	2.470.535	2.655.003	2.943.451
EU15 ohne Deutsch-land	611.364	575.467	556.147	541.308	544.925	550.247	555.593	546.536	556.702	581.165	617.513	656.663	687.364	723.980
EU27 ohne Deutsch-land	754.175	714.683	696.358	688.734	703.247	721.907	741.344	748.774	778.654	883.922	1.020.380	1.157.993	1.334.329	1.523.886
Türkei	535.990	500.223	480.157	463.987	471.657	490.577	504.728	483.450	499.842	518.045	520.271	521.751	4)	516.092
Kroatien	66.485	66.307	67.250	69.029	73.866	83.068	86.134	84.565	84.732	85.361	85.748	87.401	96.780	118.915
Griechen-land	106.141	98.937	94.494	90.603	89.484	89.214	89.084	85.479	87.282	93.557	104.472	113.940	118.818	126.074
Italien	195.245	182.075	175.578	171.226	173.807	178.300	181.739	179.088	183.820	191.853	201.029	212.475	222.051	236.366
Frankreich	75.726	71.622	69.336	67.972	67.963	68.411	68.829	66.761	66.946	68.236	69.768	71.297	74.136	76.169
Spanien	39.162	36.726	35.289	34.038	33.879	33.798	34.016	33.773	34.623	37.161	42.636	51.146	57.637	62.453
Bulgarien	8.255	8.401	8.815	9.158	9.946	11.128	12.796	14.141	16.507	21.199	27.607	34.486	58.607	77.290
Rumänien	21.629	21.335	21.288	21.956	23.247	27.005	31.939	37.047	43.607	54.775	72.328	91.368	152.245	207.706

1) Deutschland (regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip).

2) Jeweils zum 30.09. des Jahres.

3) Aufgrund des Meldeverfahrens zur Beschäftigtenstatistik, das in einigen Fällen keine korrekte Zuordnung der Staatsangehörigkeit ermöglicht, stimmt die Gesamtsumme nicht in allen Fällen mit den Einzelsummen überein.

4) Zahl wurde im Berichtsjahr nicht veröffentlicht.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen - Beschäftigungsstatistik, Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten in Deutschland, Nürnberg

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 31: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer nach Wirtschaftsabschnitten[1)] in den Jahren 2010 bis 2015

Wirtschaftsabschnitte der WZ 2008[2)]	2010[3)]		2011[3)]		2012[3)]		2013[3)]		2014[3)]		2015[3)]	
	insgesamt	Anteil in%[4)]	Insgesamt	Anteil in%[4)]	insgesamt	Anteil in%[4)]	insgesamt	Anteil in%[4)]	insgesamt	Anteil in%[4)]	insgesamt	Anteil in%[4)]
insgesamt	**1.975.203**	**7,0**	**2.134.431**	**7,4**	**2.301.631**	**7,8**	**2.470.535**	**8,3**	**2.655.003**	**8,7**	**2.943.451**	**9,4**
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	30.349	1,5	35.978	1,7	39.829	1,7	43.739	1,8	49.008	1,9	51.474	1,7
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	5.582	0,3	5.490	0,3	5.377	0,2	5.095	0,2	4.788	0,2	4.598	0, 2
Verarbeitendes Gewerbe	481.976	24,4	504.860	23,7	523.277	22,7	536.140	21,7	552.880	20,8	586.726	19,9
Energieversorgung	5.846	0,3	5.483	0,3	5.574	0,2	5.639	0,2	5.688	0,2	5.815	0,2
Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen	11.139	0,6	11.729	0,5	12.342	0,5	13.255	0,5	13.968	0,5	15.394	0,5
Baugewerbe	114.378	5,8	127.033	6,0	143.333	6,2	163.088	6,6	185.001	7,0	211.446	7,2
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	250.964	12,7	268.079	12,6	285.993	12,4	300.437	12,2	310.677	11,7	336.380	11,4
	123.316	6,2	135.787	6,4	147.701	6,4	163.830	6,6	182.218	6,9	213.091	7,2
Gastgewerbe	183.638	9,3	198.531	9,3	221.404	9,6	242.310	9,8	256.750	9,7	290.554	9,9
Information und Kommunikation	44.115	2,2	48.685	2,3	56.106	2,4	60.853	2,5	66.006	2,5	72.901	2,5
Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	27.069	1,4	27.662	1,3	29.333	1,3	30.331	1,2	30.886	1,2	33.000	1,1
Grundstücks- und Wohnungswesen	8.452	0,4	9.319	0,4	10.922	0,5	12.251	0,5	13.333	0,5	15.159	0,5
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	78.300	4,0	88.536	4,1	100.786	4,4	113.804	4,6	122.575	4,6	134.626	4,6
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	271.966	13,8	310.638	14,6	339.026	14,7	373.360	15,1	417.832	15,7	487.772	16,6
öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung	33.885	1,7	34.484	1,6	35.717	1,6	37.283	1,5	36.971	1,4	38.766	1,3
Erziehung und Unterricht	61.569	3,1	61.785	2,9	63.535	2,8	66.769	2,7	68.476	2,6	71.496	2,4
Gesundheits- und Sozialwesen	155.390	7,9	167.740	7,9	183.006	8,0	199.093	8,1	229.729	8,7	256.830	8,7
Kunst, Unterhaltung und Erholung	23.571	1,2	25.768	1,2	27.911	1,2	30.247	1,2	51.621	1,9	54.739	1,9
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	51.462	2,6	52.713	2,5	55.033	2,4	57.089	2,3	39.486	1,5	44.554	1,5
private Haushalte	6.859	0,3	8.505	0,4	9.706	0,4	10.713	0,4	11.916	0,4	12.963	0,4
Exterritoriale Organisationen und Körperschaften	5.041	0,3	4.756	0,2	4.473	0,2	4.125	0,2	3.867	0,1	3.737	0,1
keine Zuordnung möglich	336	0,0	870	0,0	1.247	0,1	1.084	0,0	1.327	0,0	1.430	0,0

1) Der WZ 2008 in Deutschland (regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip).

2) WZ 2008 - Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008.

3) Jeweils zum 30.09. des Jahres.

4) Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer in den einzelnen Wirtschaftsabschnitten an allen sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländern.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen - Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen der WZ 2008 und ausgewählten Merkmalen, Nürnberg.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 32: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer nach Bundesländern[1] in den Jahren 2010 bis 2015

Regionen	2010[2]		2011[2]		2012[2]		2013[2]		2014[2]		2015[2]	
	insgesamt	Anteil in %[3]	insgesamt	Anteil in %[3]	insgesamt	Anteil in %[3]	insgesamt	Anteil in %[3]	insgesamt	Anteil in %[3]	insgesamt	Anteil in %[3]
Deutschland[4]	1.975.203	7,0	2.134.431	7,4	2.301.631	7,8	2.470.535	8,3	2.653.738	8,7	2.942.048	9,4
davon												
West (ohne Berlin)	1.843.061	93,3	1.984.973	93,0	2.127.333	92,4	2.273.577	92,0	2.423.551	91,3	2.666.472	90,6
Schleswig-Holstein	32.257	1,6	34.861	1,6	37.590	1,6	41.225	1,7	44.577	1,7	51.083	1,7
Hamburg	69.688	3,5	73.766	3,5	78.221	3,4	83.648	3,4	85.259	3,2	91.974	3,1
Niedersachsen	114.271	5,8	127.316	6,0	140.444	6,1	153.147	6,2	166.000	6,3	188.836	6,4
Bremen	18.849	1,0	20.480	1,0	21.456	0,9	22.760	0,9	24.395	0,9	27.226	0,9
Nordrhein-Westfalen	464.967	23,5	495.057	23,2	519.597	22,6	542.999	22,0	552.422	20,8	596.253	20,3
Hessen	224.266	11,4	238.457	11,2	254.571	11,1	270.337	10,9	291.956	11,0	318.879	10,8
Rheinland-Pfalz	80.873	4,1	86.655	4,1	93.438	4,1	101.138	4,1	109.974	4,1	122.081	4,1
Baden-Württemberg	425.236	21,5	454.237	21,3	482.393	21,0	512.230	20,7	548.737	20,7	599.641	20,4
Bayern	382.366	19,4	422.205	19,8	466.607	20,3	512.021	20,7	563.408	21,2	630.303	21,4
Saarland	30.288	1,5	31.939	1,5	33.016	1,4	34.072	1,4	36.823	1,4	40.196	1,4
Ost (einschl. Berlin)	132.142	6,7	149.458	7,0	174.298	7,6	196.958	8,0	230.187	8,7	275.576	9,4
Berlin	81.622	4,1	88.810	4,2	100.159	4,4	110.726	4,5	125.238	4,7	145.391	4,9
Brandenburg	12.036	0,6	14.579	0,7	19.161	0,8	22.115	0,9	26.145	1,0	31.956	1,1
Mecklenburg-Vorpommern	5.417	0,3	6.440	0,3	7.897	0,3	9.307	0,4	11.729	0,4	14.545	0,5
Sachsen	16.799	0,9	19.965	0,9	23.573	1,0	27.897	1,1	34.779	1,3	43.073	1,5
Sachsen-Anhalt	8.185	0,4	9.863	0,5	11.246	0,5	12.502	0,5	14.865	0,6	17.933	0,6
Thüringen	8.083	0,4	9.801	0,5	12.262	0,5	14.411	0,6	17.431	0,7	22.678	0,8

1) Regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip.

2) Jeweils zum 30.09. des Jahres.

3) Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer in den Bundesländern an allen sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländern.

4) ohne Personen, die keinem Bundesland zugeordnet werden konnten.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen - Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 33: Geringfügig entlohnt beschäftigte Deutsche und Ausländerinnen und Ausländer nach Geschlecht[1] am 30.09.2015

Geringfügig entlohnt Beschäftigte	insgesamt	Deutsche				Ausländerinnen und Ausländer			
		insgesamt	Anteil in %[2]	darunter		insgesamt	Anteil in %[2]	darunter	
				Anteil Männer in %	Anteil Frauen in %			Anteil Männer in %	Anteil Frauen in %
insgesamt[3]	7.367.324	6.539.233	88,8	38,9	61,1	810.696	11,0	41,3	58,7
davon									
ausschließlich	4.809.507	4.256.169	88,5	36,6	63,4	536.134	11,1	35,5	64,5
im Nebenjob	2.557.817	2.283.064	89,3	43,1	56,9	274.562	10,7	52,7	47,3

1) Deutschland (regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip).

2) Anteil in % an allen geringfügig entlohnt Beschäftigten.

3) Aufgrund des Meldeverfahrens zur Beschäftigtenstatistik, das in einigen Fällen keine korrekte Zuordnung der Staatsangehörigkeit ermöglicht, stimmt die Gesamtsumme nicht in allen Fällen mit den Einzelsummen überein.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen - Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg, 2016

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 34: Ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigte Deutsche und Ausländerinnen und Ausländer in den Jahren 2007 bis 2015 [1)]

Jahre[2)]	insgesamt[3)]	darunter							
		Deutsche				Ausländerinnen und Ausländer			
		insgesamt	darunter Anteil Frauen in %	Anteil in %[4)]	Veränderung zum Vorjahr in %[5)]	insgesamt	darunter Anteil Frauen in %	Anteil in %[4)]	Veränderung zum Vorjahr in %[6)]
2007	4.845.766	4.419.388	68,0	91,2	1,3	417.003	66,0	8,6	1,6
2008	4.829.359	4.400.050	67,7	91,1	-0,4	419.847	66,8	8,7	0,7
2009	4.892.763	4.441.746	66,9	90,8	0,9	442.405	65,2	9,0	5,4
2010	4.858.913	4.399.576	66,5	90,5	-0,9	448.181	65,3	9,2	1,3
2011	4.833.369	4.358.318	66,0	90,2	-0,9	462.046	65,6	9,6	3,1
2012	4.774.764	4.286.999	65,4	89,8	-1,6	473.901	65,5	9,9	2,6
2013	4.794.988	4.282.551	64,9	89,3	-0,1	498.078	64,9	10,4	5,1
2014	5.012.995	4.454.681	64,0	88,9	3,9	540.189	64,3	10,8	7,8
2015	4.809.507	4.256.169	63,4	88,5	-4,7	536.134	64,5	11,1	-0,8

1) Deutschland (regionale Abgrenzung nach dem Arbeitsortprinzip).

2) Jeweils zum 30.09. des Jahres.

3) Aufgrund des Meldeverfahrens zur Beschäftigtenstatistik, das in einigen Fällen keine korrekte Zuordnung der Staatsangehörigkeit ermöglicht, stimmt die Gesamtsumme nicht in allen Fällen mit den Einzelsummen überein.

4) An allen ausschließlich gerinfügig entlohnt Beschäftigten.

5) An ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigten Deutschen.

6) An ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigten Ausländern.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen - Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 35: Beschäftigte im öffentlichen Dienst nach Einkommen und Migrationshintergrund in den Jahren 2005 bis 2015

	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	in 1'000	in %	in 1'000	in %	in 1'000	in %	in 1'000	in %	in 1'000	in %	in 1'000	in %	in 1'000	in %	in 1'000	in %	in 1'000	in %	in 1'000	in %	in 1'000	in %
	insgesamt																					
insgesamt	6.768	100	6.728	100	6.645	100	6.508	100	6.527	100	6.398	100	6.362	100	6.353	100	6.396	100	6.436	100	6.432	100
ohne Migrationshintergrund	6.165	91,1	6.138	91,2	6.058	91,2	5.933	91,2	5.921	90,7	5.796	90,6	5.767	90,6	5.749	90,5	5.758	90,0	5.785	89,9	5.766	89,6
mit Migrationshintergrund	603	8,9	590	8,8	587	8,8	574	8,8	606	9,3	601	9,4	595	9,4	604	9,5	638	10,0	650	10,1	666	10,4
mit eigener Migrationserfahrung	519	7,7	516	7,7	507	7,6	494	7,6	517	7,9	507	7,9	507	8,0	511	8,0	535	8,4	546	8,5	555	8,6
ohne eigene Migrationserfahrung	84	1,2	74	1,1	80	1,2	80	1,2	89	1,4	94	1,5	88	1,4	92	1,4	103	1,6	103	1,6	111	1,7
Ausländerinnen und Auländer	238	3,5	224	3,3	224	3,4	221	3,4	230	3,5	221	3,5	228	3,6	226	3,6	245	3,8	255	4,0	266	4,1
	mit einem persönlichen monatlichen Nettoeinkommen von weniger als 1100 Euro																					
insgesamt	1.725	100	1.719	100	1.646	100	1.508	100	1.446	100	1.299	100	1.218	100	1.159	100	1.095	100	1.047	100	971	100
ohne Migrationshintergrund	1.476	85,6	1.474	85,7	1.414	85,9	1.295	85,9	1.236	85,5	1.102	84,8	1.038	85,2	971	83,8	908	82,9	866	82,7	798	82,2
mit Migrationshintergrund	249	14,4	245	14,3	232	14,1	213	14,1	210	14,5	196	15,1	180	14,8	187	16,1	187	17,1	180	17,2	173	17,8
mit eigener Migrationserfahrung	211	12,2	211	12,3	192	11,7	179	11,9	170	11,8	155	11,9	144	11,8	149	12,9	145	13,2	142	13,6	134	13,8
ohne eigene Migrationserfahrung	38	2,2	34	2,0	40	2,4	34	2,3	40	2,8	41	3,2	35	2,9	38	3,3	42	3,8	38	3,6	39	4,0
Ausländerinnen und Auländer	100	5,8	87	5,1	86	5,2	83	5,5	80	5,5	72	5,5	72	5,9	73	6,3	77	7,0	74	7,1	74	7,6
	mit einem persönlichen monatlichen Nettoeinkommen zwischen 1100 und 2000 Euro																					
insgesamt	2857	100	2815	100	2764	100	2717		2637	100	2525	100	2.520	100	2.535	100	2.512	100	2.478	100	2.361	100
ohne Migrationshintergrund	2612	91,4	2578	91,6	2526	91,4	2489	91,6	2391	90,7	2285	90,5	2.271	90,1	2.285	90,1	2.252	89,6	2.213	89,3	2.096	88,8
mit Migrationshintergrund	245	8,6	237	8,4	238	8,6	228	8,4	246	9,3	241	9,5	249	9,9	250	9,9	260	10,4	264	10,7	265	11,2
mit eigener Migrationserfahrung	212	7,4	210	7,5	211	7,6	198	7,3	215	8,2	208	8,2	215	8,5	216	8,5	223	8,9	227	9,2	226	9,6
ohne eigene Migrationserfahrung	33	1,2	27	1,0	27	1,0	30	1,1	31	1,2	33	1,3	34	1,3	34	1,3	37	1,5	38	1,5	39	1,7
Ausländerinnen und Auländer	96	3,4	92	3,3	89	3,2	80	2,9	89	3,4	83	3,3	86	3,4	87	3,4	88	3,5	93	3,8	100	4,2
	mit einem persönlichen monatlichen Nettoeinkommen von mehr als 2000 Euro																					
insgesamt	1.965	100	1.932	100	1.973	100	1.997	100	2.137	100	2.281	100	2.384	100	2.533	100	2.700	100	2.821	100	3.012	100
ohne Migrationshintergrund	1.877	95,5	1.848	95,7	1.879	95,2	1.891	94,7	2.015	94,3	2.147	94,1	2.241	94,0	2.379	93,9	2.517	93,2	2.625	93,1	2.792	92,7
mit Migrationshintergrund	89	4,5	84	4,3	94	4,8	106	5,3	122	5,7	134	5,9	144	6,4	154	6,1	183	6,8	196	6,9	220	7,3
mit eigener Migrationserfahrung	80	4,1	76	3,9	84	4,3	93	4,7	108	5,1	118	5,2	129	5,8	136	5,4	161	6,0	170	6,0	189	6,3
ohne eigene Migrationserfahrung	8	0,4	8	0,4	9	0,5	13	0,7	14	0,7	16	0,7	15	0,7	18	0,7	22	0,8	26	0,9	30	1,0
Ausländerinnen und Auländer	34	1,7	35	1,8	39	2,0	48	2,4	51	2,4	54	2,4	62	2,8	61	2,4	77	2,9	84	3,0	88	2,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, Sonderauswertung

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 36: Integrationskurse in den Jahren 2007 bis 2015 – Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	seit 01.01.2005
Neue Teilnahmeberechtigungen		141.591	155.504	145.934	115.427	119.829	128.171	167.516	211.321	283.404	1.827.744
davon an freiwillig teilnehmende Neuzuwanderer		13.082	12.718	12.263	10.119	9.477	10.963	11.352	12.741	19.718	146.645
davon an freiwillig teilnehmende bereits länger in Deutschland lebende Ausländer		55.844	57.207	51.848	31.073	42.987	53.441	87.600	110.919	127.218	773.126
davon an freiwillig teilnehmende Deutsche		7.319	19.198	15.817	9.908	8.592	5.848	5.375	4.554	3.984	80.595
davon an Spätaussiedler[1])		4.233	3.084	2.304	1.556	1.383	1.289	1.574	3.235	3.632	63.072
davon an teilnahmeverpflichtete Neuzuwanderer		39.221	30.717	33.474	34.486	34.781	36.601	40.278	58.410	104.443	501.381
davon an teilnahmeverpflichtete bereits länger in Deutschland lebende Ausländer		16.650	3.948	2.482	2.108	1.927	1.624	1.543	1.919	1.784	74.079
davon an teilnahmeverpflichtete ALG II-Bezieher		5.242	28.632	27.746	26.177	20.682	18.405	19.794	19.543	22.625	188.846
Neue Kursteilnehmer		114.365	121.275	116.052	88.629	96.857	94.020	117.354	142.439	179.398	1.319.071
davon besuchten einen allgemeinen Integrationskurs		87.545	81.774	77.227	60.191	68.464	70.821	91.771	113.879	139.729	1.008.930
davon besuchten einen Alphabetisierungskurs[2])		12.546	16.905	16.338	12.093	11.678	9.592	10.928	13.154	22.089	135.538
davon besuchten einen Eltern- bzw. Frauenintegrationskurs		13.070	15.914	16.394	12.151	12.859	9.954	9.681	8.561	8.422	124.944
davon besuchten einen Jugendintegrationskurs		1.064	1.442	1.458	1.551	1.973	2.314	3.506	5.292	7.470	29.032
davon besuchten einen Förderkurs		12	3.595	2.833	1.476	1.124	470	306	199	199	10.214
davon besuchten einen Intensivkurs		-	473	514	142	62	195	604	728	1.000	3.718
davon teilnahmeverpflichtete Neuzuwanderer		35.375	25.474	26.918	26.819	29.405	27.704	29.365	37.608	60.556	353.717
davon teilnahmeverpflichtete bereits länger in Deutschland lebende Ausländer		14.835	4.696	2.446	1.725	1.731	1.276	1.209	1.263	1.372	56.502
davon teilnahmeverpflichtete ALG II-Bezieher		1.490	18.827	21.265	19.565	17.990	14.289	14.849	14.799	15.802	138.876
davon freiwillig teilnehmende EU-Bürger*		-	-	-	-	-	29.062	50.420	65.620	75.017	-
Kursabsolventen		67.052	73.557	70.968	83.818	73.647	69.688	72.062	84.538	98.582	801.791
Prüfungsteilnehmer insgesamt[3])		43.853	78.163	104.387	103.875	92.547	93.010	92.602	89.049	114.091	880.011
davon Prüfung bestanden	**B1**	29.544	37.438	47.154	51.791	49.777	52.001	53.741	50.697	69.002	489.895
	A2	-	8.820	25.984	39.649	34.384	32.930	31.321	30.716	36.402	240.206
davon in %	**aller Prüfungsteilnehmer[4])**	67,4	47,9	45,2	49,9	53,8	55,9	58,0	56,9	60,5	57,4
Betreute Kinder		6.871	7.700	5.300	3.355	2.735	2.206	2.186	5)	5)	-
Frauenanteil unter den neuen Kursteilnehmenden in %		67,9	66,7	64,2	67,4	64,0	61,7	59,6	56,6	50,8	57,1
Neue Kursteilnehmerinnen insgesamt		77.654	80.890	74.505	56.374	61.991	58.020	69.967	80.636	91.083	808.466

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

1) Spätaussiedler können nicht teilnahmeverpflichtet werden.

2) 2005 und 2006 Integrationskurs mit Alphabetisierung.

3) Seit dem 1.7.2009 werden Integrationskurse mit der Sprachprüfung „Deutsch-Test für Zuwanderer“ (DTZ) abgeschlossen. Teilnehmer können im DTZ Sprachkenntnisse auf dem Sprachniveau B 1 oder A 2 des „Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen“ (GER) in einer einheitlichen Sprachprüfung nachweisen. In der Gesamtzahl der Prüfungsteilnehmer sind auch Prüfungswiederholer enthalten.

4) Bezogen auf Personen, die B1-Prüfung bestanden haben, da nur mit diesem Sprachniveau der Integrationskurs gemäß AufenthG als erfolgreich abgeschlossen gilt.

5) Die integrationskursbegleitende Kinderbetreuung wurde zum 30.9.2014 eingestellt.

* Ohne Deutschland, einschließlich Kroatien.

Quelle: BAMF: Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das entsprechende Jahr (Berichte erscheinen jährlich), eigene Berechnungen

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 37: Entwicklung der Gesamtzahl der Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland nach Rechtsgründen sowie Einbürgerungsquoten in den Jahren 2001 bis 2015[1)]

Rechtsgrund der Einbürgerung	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
§ 10 Abs. 1 StAG[2)]	**74.643**	85.492	86.288	82.957	77.090	83.178	77.326	66.010	67.720	73.668	78.708	86.422	86.221	82.874	81.847
§ 10 Abs. 2 StAG[3)]	**27.173**	27.064	25.136	19.929	17.223	16.558	14.072	10.704	10.393	10.803	10.778	9.994	9.349	9.320	9.598
§ 8 StAG	**10.212**	8.855	7.740	6.286	5.615	6.431	6.221	4.453	5.596	4.642	4.482	3.968	3.841	3.630	3.147
§ 9 StAG	**12.739**	12.025	11.324	10.810	11.819	11.854	10.705	8.259	7.658	7.232	7.003	6.367	6.075	5.893	5.884
§ 40 b StAG	**23.403**	4.375	731	299	96	36	48	18	22	7	12	3	5	2	4
Sonstige Rechtsgründe[4)]	**2.571**	2.814	4.306	4.361	4.295	5.874	4.134	4.102	4.196	4.866	5.711	5.448	6.737	6.703	6.701
§ 85 AuslG Fassung bis 1.1.2000	**5.324**	2.802	992	490											
§ 86 Abs. 1 AuslG Fassung bis 1.1.2000	**12.987**	7.047	2.769	1.418	1.1035)	635	524	924	537	352	203	146	125	64	41
§ 86 Abs. 2 AuslG Fassung bis 1.1.2000	**9.046**	4.073	1.445	603											
§§ 8 u. 9 RuStAG		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Einbürgerungen von Ausländern insgesamt	**178.098**	154.547	140.731	127.153	117.241	124.566	113.030	94.470	96.122	101.570	106.897	112.348	112.353	108.422	107.181
darunter weiblich	**85.519**	74.826	67.632	62.593	57.318	61.517	57.019	47.437	48.549	51.847	54.815	56.551	57.558	56.730	57.029
männlich	**92.579**	79.721	73.099	64.560	59.923	63.049	56.011	47.033	47.573	49.723	52.082	55.797	54.795	51.692	50.152
Ausländische Bevölkerung insgesamt (AZR)	**7.318.628**	7.335.592	7.334.765	6.717.115	6.755.811	6.751.004	6.744.879	6.727.618	6.694.776	6.753.621	6.930.896	7.213.708	7.663.628	8.152.968	9.107.893
darunter weiblich	**3.370.110**	3.408.828	3.439.984	3.218.705	3.262.012	3.275.731	3.285.080	3.286.336	3.282.944	3.311.173	3.384.236	3.711.325	3.675.009	4.264.511	4.873.294
männlich	**3.948.518**	3.926.764	3.894.781	3.498.410	3.493.799	3.475.273	3.459.799	3.441.282	3.411.832	3.442.448	3.546.660	3.502.383	3.958.619	3.888.457	4.234.599
Einbürgerungsquote von Ausländern (AZR) insg. in %	**2,43**	2,11	1,92	1,89	1,74	1,85	1,68	1,40	1,44	1,50	1,54	1,56	1,47	1,33	1,18
darunter weiblich	**2,54**	2,20	1,97	1,94	1,76	1,88	1,74	1,44	1,48	1,57	1,62	1,52	1,57	1,33	1,17
männlich	**2,34**	2,03	1,88	1,85	1,72	1,81	1,62	1,37	1,39	1,44	1,47	1,59	1,38	1,33	1,18

1) Nicht enthalten sind Einbürgerungen von Deutschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Art. 116 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 6 StAngRegG). Seit 01.08.1999 erwirbt dieser Personenkreis die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Gesetz.
2) Bis 31.12.2004 Einbürgerungen nach § 85 Abs. 1 AuslG.
3) Bis 31.12.2004 Einbürgerungen nach § 85 Abs. 2 AuslG.
4) Einbürgerungen nach § 16 Abs. 2 StAG, § 8 StAnGRegG, § 11 StAnGRegG, § 12 Abs. 1 StAnGRegG, § 13 StAG, § 14 StAG, § 15 StAG, Art. 116 Abs. 2 S. 1 GG, § 9 Abs. 1 StAnGRegG, § 9 Abs. 2 StAnGRegG, § 21 HAG, Art. 2 des Gesetzes zur Verminderung der Staatenlosigkeit.
5) Seit 2005 werden die Einbürgerungen, bei denen noch das AuslG in der vor dem 1.1.2000 geltenden Fassung Anwendung findet (vgl. § 40 c StAG), nicht mehr differenziert nach den verschiedenen Rechtsgrundlagen erfasst.
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.1 Einbürgerungen, Wiesbaden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 37a: Entwicklung der Gesamtzahl der Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland nach Rechtsgründen sowie Einbürgerungsquoten in den Jahren 2001 bis 2015[1)]

Rechtsgrund der Einbürgerung	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	in %														
§ 10 Abs. 1 StAG[2)]	41,9	55,3	61,3	65,2	65,8	66,8	68,4	69,9	70,5	72,5	73,6	76,9	76,7	76,4	76,4
§ 10 Abs. 2 StAG[3)]	15,3	17,5	17,9	15,7	14,7	13,3	12,4	11,3	10,8	10,6	10,1	8,9	8,3	8,6	9,0
§ 8 StAG	5,7	5,7	5,5	4,9	4,8	5,2	5,5	4,7	5,8	4,6	4,2	3,5	3,4	3,3	2,9
§ 9 StAG	7,2	7,8	8,0	8,5	10,1	9,5	9,5	8,7	8,0	7,1	6,6	5,7	5,4	5,4	5,5
§ 40 b StAG	13,1	2,8	0,5	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sonstige Rechtsgründe[4)]	1,4	1,8	3,1	3,4	3,7	4,7	3,7	4,3	4,4	4,8	5,3	4,8	6,0	6,2	6,3
§ 85 AuslG Fassung bis 1.1.2000	3,0	1,8	0,7	0,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
§ 86 Abs. 1 AuslG Fassung bis 1.1.2000	7,3	4,6	2,0	1,1	0,9	0,5	0,5	1,0	0,6	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
§ 86 Abs. 2 AuslG Fassung bis 1.1.2000	5,1	2,6	1,0	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
§§ 8 u. 9 RuStAG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Einbürgerungen von Ausländern insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
darunter weiblich	48,0	48,4	48,1	49,2	48,9	49,4	50,4	50,2	50,5	51,0	51,3	50,3	51,2	52,3	53,2
männlich	52,0	51,6	51,9	50,8	51,1	50,6	49,6	49,8	49,5	49,0	48,7	49,7	48,8	47,7	46,8
Ausländische Bevölkerung insgesamt (AZR)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
darunter weiblich	46,0	46,5	46,9	47,9	48,3	48,5	48,7	48,8	49,0	49,0	48,8	51,4	48,0	52,3	53,5
männlich	54,0	53,5	53,1	52,1	51,7	51,5	51,3	51,2	51,0	51,0	51,2	48,6	51,7	47,7	46,5
Einbürgerungsquote von Ausländern (AZR) insg.[5)]	2,43	2,11	1,92	1,89	1,74	1,85	1,68	1,4	1,44	1,5	1,54	1,56	1,47	1,33	1,18
darunter weiblich	2,54	2,2	1,97	1,94	1,76	1,88	1,74	1,44	1,48	1,57	1,62	1,52	1,57	1,33	1,17
männlich	2,34	2,03	1,88	1,85	1,72	1,81	1,62	1,37	1,39	1,44	1,47	1,59	1,38	1,33	1,18

1) Nicht enthalten sind Einbürgerungen von Deutschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Art. 116 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 6 StAngRegG). Seit 01.08.1999 erwirbt dieser Personenkreis die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Gesetz.

2) Bis 31.12.2004 Einbürgerungen nach § 85 Abs. 1 AuslG.

3) Bis 31.12.2004 Einbürgerungen nach § 85 Abs. 2 AuslG.

4) Einbürgerungen nach § 16 Abs. 2 StAG, § 8 StAnGRegG, § 11 StAnGRegG, § 12 Abs. 1 StAnGRegG, § 13 StAG, § 14 StAG, § 15 StAG, Art. 116 Abs. 2 S. 1 GG, § 9 Abs. 1 StAnGRegG,§ 9 Abs. 2 StAnGRegG, § 21 HAG, Art. 2 des Gesetzes zur Verminderung der Staatenlosigkeit.

5) Die Einbürgerungsquote errechnet sich aus der Zahl der Einbürgerungen im Verhältnis zur Zahl der Ausländerinnen und Ausländer im Inland.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.1 Einbürgerungen, Wiesbaden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 38a: Einbürgerungen in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten in den Jahren 2009 bis 2013

Land der bisherigen Staats-angehörigkeit	2009				2010				2011				2012				2013			
	Eingebürgerte Personen		Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit[3)]		Eingebürgerte Personen		Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit[3)]		Eingebürgerte Personen		Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit[3)]		Eingebürgerte Personen		Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit[3)]		Eingebürgerte Personen		Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit[3)]	
	insg.	dar. weibl.	abs.	in %	insg.	dar. weibl.	abs.	in %	insg.	dar. weibl.	abs.	in %	insg.	dar. weibl.	abs.	in %	insg.	dar. weibl.	abs.	in %
Türkei	24.647	11.188	5.434	22,0	26.192	11.554	7.247	27,7	28.103	12.596	7.388	26,3	33.246	13.950	7.527	22,6	27.970	11.457	4.936	17,6
Iran, Islam. Republik	3.184	1.574	3.184	100,0	3.046	1.530	3.046	100,0	2.728	1.375	2.728	100,0	2.463	1.271	2.462	100,0	2.560	1.311	2.559	100,0
ehem. Serbien und Montenegro[1)]	13	8	6	46,2	13	10	5	38,5	3	2	2	66,7	7	3	2	28,6	4	1	1	25,0
Serbien[1)]	4.174	1.898	2.966	71,1	3.285	1.576	2.324	70,7	2.878	1.413		61,4	2.611	1.337	1.290	49,4	2.586	1.301	1.020	39,4
Montenegro[1)]	122	75	15	12,3	107	56	27	25,2	97	51	9	9,3	128	72	16	12,5	124	70	14	11,3
Afghanistan	3.549	1.591	3.546	99,9	3.520	1.708	3.519	100,0	2.711	1.350	2.711	100,0	2.717	1.344	2.717	100,0	3.054	1.548	3.054	100,0
Marokko	3.042	1.148	3.042	100,0	2.806	1.049	2.806	100,0	3.011	1.174	3.011	100,0	2.852	1.165	2.850	99,9	2.710	1.087	2.710	100,0
Ukraine	2.345	1.521	656	28,0	3.118	1.945	629	20,2	4.264	2.595	701	16,4	3.691	2.263	696	18,9	4.539	2.816	588	13,0
Kasachstan	1.439	895	87	6,0	1.601	976	137	8,6	1.923	1.194	149	7,7	1.938	1.222	159	8,2	1.916	1.174	99	5,2
Irak	5.136	1.940	4.242	82,6	5.228	2.055	4.129	79,0	4.790	1.983	3.492	72,9	3.510	1.532	2.680	76,4	3.150	1.432	2.405	76,3
Polen	3.841	2.850	3.823	99,5	3.789	2.815	3.787	99,9	4.281	3.082	4.269	99,7	4.496	3.313	4.488	99,8	5.462	3.961	5.462	100,0
Israel	1.681	824	1.585	94,3	1.649	787	1.563	94,8	1.971	928	1.884	95,6	1.438	686	1.359	94,5	1.904	904	1.839	96,6
Russische Föderation	2.477	1.533	677	27,3	2.753	1.685	902	32,8	2.965	1.802	946	31,9	3.167	1.922	964	30,4	2.784	1.636	908	32,6
insgesamt[2)]	96.122	48.549	51.603	53,7	101.570	51.847	53.930	53,1	106.897	54.815	53.902	50,4	112.348	56.551	56.223	50,0	112.353	57.558	58.063	51,7

1) Ab August 2006 werden neben der Staatsangehörigkeit von ‚Serbien und Montenegro' auch die Staatsangehörigkeiten der beiden Nachfolgestaaten ‚Serbien' und ‚Montenegro' nachgewiesen. Obwohl Kosovo in der Tabelle nicht aufgeführt wird, sei darauf hinwiesen, dass ab dem 01.05.2008 eine eigene Staatsangehörigkeit für Kosovo existiert, welche in der Statistik nachgewiesen wird. Personen aus dem Kosovo hatten bis zu diesem Zeitpunkt eine serbische Staatsangehörigkeit. Es gibt jedoch weiterhin Personen in Deutschland mit einer serbischen Staatsangehörigeit mit Gebietsstand vor Ausgliederung des Kosovo. Die Staatsangehörigkeiten von Serbien vor und nach Ausgliederung des Kosovo werden in der Statistik zusammen ausgewiesen.

2) Summe **aller** Länder.

3) Aufgeführt sind hier alle Personen, die nach der Einbürgerung neben der Deutschen mindestens eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen. Dabei kann es sich um die ‚fortbestehende Staatsangehörigkeit vor Einbürgerung' handeln oder – im Fall des Nicht-Fortbestehens – um eine andere ausländische Staatsangehörigkeit, die der Eingebürgerte zum Zeitpunkt der Einbürgerung besaß.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.1 Einbürgerungen, Wiesbaden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 38b: Einbürgerungen in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten in den Jahren 2014 bis 2015

Land der bisherigen Staats-angehörigkeit	2014				2015			
	Eingebürgerte Personen		Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit[3]		Eingebürgerte Personen		Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit[3]	
	insg.	dar. weibl.	abs.	in %	insg.	dar. weibl.	abs.	in %
Türkei	22463	9746	3.830	17,1	19.674	8.920	3.448	17,5
Iran, Islam. Republik	2.546	1.310	2.546	100,0	2.527	1.290	2.527	100,0
ehem. Serbien und Montenegro[1]	8	5	4	50,0	14	8	1	7,1
Serbien[1]	2.223	1.146	805	36,2	1.941	980	807	41,6
Montenegro[1]	127	70	12	9,4	161	78	19	11,8
Afghanistan	3.000	1.490	3.000	100,0	2.572	1.283	2.571	100,0
Marokko	2.689	1.155	2.682	99,7	2.551	1.151	2.551	100,0
Ukraine	3.142	1.935	664	21,1	4.167	2.545	565	13,6
Kasachstan	1.656	1.031	70	4,2	1.307	862	65	5,0
Irak	3.172	1.428	2.492	78,6	3.446	1.540	2.739	79,5
Polen	5.932	4.263	5.928	99,9	5.945	4.256		100,0
Israel	1.432	676	1.342	93,7	1.481	692	1.384	93,5
Russische Föderation	2.743	1.681	666	24,3	2.322	1.469	519	22,4
insgesamt[2]	**108.422**	**56.730**	**58.145**	**53,6**	**107.181**	**57.029**	**58.094**	**54,2**

1) Ab August 2006 werden neben der Staatsangehörigkeit von ‚Serbien und Montenegro' auch die Staatsangehörigkeiten der beiden Nachfolgestaaten ‚Serbien' und ‚Montenegro' nachgewiesen. Obwohl Kosovo in der Tabelle nicht aufgeführt wird, sei darauf hinwiesen, dass ab dem 01.05.2008 eine eigene Staatsangehörigkeit für Kosovo existiert, welche in der Statistik nachgewiesen wird. Personen aus dem Kosovo hatten bis zu diesem Zeitpunkt eine serbische Staatsangehörigkeit. Es gibt jedoch weiterhin Personen in Deutschland mit einer serbischen Staatsangehörigeit mit Gebietsstand vor Ausgliederung des Kosovo. Die Staatsangehörigkeiten von Serbien vor und nach Ausgliederung des Kosovo werden in der Statistik zusammen ausgewiesen.

2) Summe **aller** Länder.

3) Aufgeführt sind hier alle Personen, die nach der Einbürgerung neben der Deutschen mindestens eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen. Dabei kann es sich um die ‚fortbestehende Staatsangehörigkeit vor Einbürgerung' handeln oder – im Fall des Nicht-Fortbestehens – um eine andere ausländische Staatsangehörigkeit, die der Eingebürgerte zum Zeitpunkt der Einbürgerung besaß.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.1 Einbürgerungen, Wiesbaden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 39: Eingebürgerte Personen in Deutschland nach Bundesländern in den Jahren 2009 bis 2015

Land	Eingebürgerte Personen im Jahr														Veränderungen zwischen den Jahren … in %						
	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2008 - 2009	2009 - 2010	2010 - 2011	2011 - 2012	2012 - 2013	2013 - 2014	2014 - 2015
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%							
Baden-Württemberg	12.212	12,7	12.778	12,6	14.224	13,3	16.390	14,6	16.063	14,3	16.804	15,5	17.546	16,4	8,3	4,6	11,3	15,2	-2.0	4,6	4,4
Bayern	12.053	12,5	12.021	11,8	12.498	11,7	13.205	11,8	13.276	11,8	13.159	12,1	13.373	12,5	20,7	-0,3	4,0	5,7	0.5	-0,9	1,6
Berlin	6.309	6,6	5.537	5,5	6.961	6,5	6.398	5,7	6.677	5,9	6.539	6,0	6.303	5,9	-8,1	-12,2	25,7	-8,1	4.4	-2,1	-3,6
Brandenburg	450	0,5	407	0,4	784	0,7	464	0,4	611	0,5	836	0,8	857	0,8	10,6	-9,6	92,6	-40,8	31.7	36,8	2,5
Bremen	1.428	1,5	1.485	1,5	1.464	1,4	1.553	1,4	1.368	1,2	1.583	1,5	1.747	1,6	-9,3	4,0	-1,4	6,1	-11.9	15,7	10,4
Hamburg	3.706	3,9	5.295	5,2	5.639	5,3	5.737	5,1	7.333	6,5	6.492	6,0	5.891	5,5	32,4	42,9	6,5	1,7	27.8	-11,5	-9,3
Hessen	12.611	13,1	13.839	13,6	12.916	12,1	14.571	13,0	13.540	12,1	12.677	11,7	11.845	11,1	-5,3	9,7	-6,7	12,8	-7.1	-6,4	-6,6
Mecklenburg-Vorpommern	455	0,5	476	0,5	509	0,5	503	0,4	491	0,4	489	0,5	448	0,4	53,2	4,6	6,9	-1,2	-2.4	-0,4	-8,4
Niedersachsen	7.223	7,5	7.363	7,2	7.996	7,5	8.526	7,6	8.216	7,3	7.722	7,1	7.988	7,5	-6,2	1,9	8,6	6,6	-3.6	-6,0	3,4
Nordrhein-Westfalen	26.355	27,4	28.186	27,8	29.357	27,5	30.282	27,0	29.629	26,4	27.738	25,6	26.573	24,8	1,0	6,9	4,2	3,2	-2.2	-6,4	-4,2
Rheinland-Pfalz	5.017	5,2	5.269	5,2	5.281	4,9	5.693	5,1	5.385	4,8	5.566	5,1	5.756	5,4	-2,8	5,0	0,2	7,8	-5.4	3,4	3,4
Saarland	1.382	1,4	1.146	1,1	1.050	1,0	1.336	1,2	1.290	1,1	1.150	1,1	1.232	1,1	9,1	-17,1	-8,4	27,2	-3.4	-10,9	7,1
Sachsen	713	0,7	857	0,8	911	0,9	1.094	1,0	1.168	1,0	1.093	1,0	1.225	1,1	-4,0	20,2	6,3	20,1	6.8	-6,4	12,1
Sachsen-Anhalt	412	0,4	553	0,5	651	0,6	706	0,6	642	0,6	579	0,5	607	0,6	-14,9	34,2	17,7	8,4	-9.1	-9,8	4,8
Schleswig-Holstein	2.845	3,0	3.047	3,0	3.029	2,8	2.978	2,7	2.951	2,6	2.868	2,6	2.798	2,6	-9,3	7,1	-0,6	-1,7	-0.9	-2,8	-2,4
Thüringen	305	0,3	417	0,4	447	0,4	502	0,4	505	0,4	513	0,5	549	0,5	-11,6	36,7	7,2	12,3	0.6	1,6	7,0
Einbürgerungen vom Ausland	2.646	2,8	2.894	2,8	3.180	3,0	2.410	2,1	3.208	2,9	2.614	2,4	2.443	2,3	-11,6	9,4	9,9	-24,2	33.1	-18,5	-6,5
Deutschland	**96.122**	**100**	**101.570**	**100**	**106.897**	**100**	**112.348**	**100**	**112.353**	**100**	**108.422**	**100**	**107.181**	**100**	**1,7**	**5,7**	**5,2**	**5,1**	**0.0**	**-3,5**	**-1,1**

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.1 Einbürgerungen, Wiesbaden

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 40: Optionspflichtige („Optionskinder“) nach § 29 StAG, erstmals optionspflichtig im Zeitraum 2008 bis 2032

Geburtsjahr	Zahl options-pflichtiger Personen	Eintritt der Optionspflicht
Übergangsregelung (Einbürgerung) nach § 40b StAG[2)]		
1990	3.316	2008
1991	3.807	2009
1992	4.059	2010
1993	4.157	2011
1994	4.487	2012
1995	4.734	2013
1996	5.343	2014
1997	5.892	2015
1998	6.348	2016
1999	6.787	2017
Summe 1990 - 1999	49.1871)	
Geburtserwerb nach § 4 Abs. 3 StAG[2)]		
2000	41.257	2018
2001	38.600	2019
2002	37.568	2020
2003	36.819	2021
2004	36.863	2022
2005	40.156	2023
2006	39.089	2024
2007	35.666	2025
2008	30.336	2026
2009	28.977	2027
2010	29.492	2028
2011	31.091	2029
2012	34.286	2030
2013	31.662	2031
2014	29.117	2032
Summe 2000 – 2014	**520.979**	
Summe Optionspflichtiger für die Geburtsjahrgänge 1990 bis 2014	**570.166**	

1) Die Summe der einzelnen Jahreswerte 1990 bis 1999 entspricht nicht der angegebenen Summe. Teilweise können Einbürgerungen nach § 40b StAG statistisch nicht mehr den einzelnen Jahren zugeordnet werden.

2) Die angegebenen Zahlen richten sich nach der Optionsregelung des § 29 StAG in der zur Zeit noch geltenden Fassung. Sie werden nach Inkrafttreten des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (voraussichtlich) zum 01.01.2015 erheblich sinken.

Quelle: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2014

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 41: Erteilte Visa zum Zweck des Ehegattennachzugs nach Deutschland in den Jahren 1998 bis 2015

Jahr	ausl. Ehefrau zu		ausl. Ehemann zu		gesamt
	dt. Ehemann		dt. Ehefrau	ausl. Ehefrau	
1998	13.098	19.275	8.038	7.990	**48.401**
1999	16.246	20.036	9.865	7.711	**53.858**
2000	18.863	19.893	11.747	7.686	**58.189**
2001	20.766	21.491	13.041	7.780	**63.078**
2002	20.325	21.609	13.923	8.164	**64.021**
2003	20.539	18.412	12.683	6.535	**58.169**
2004	20.455	14.692	10.966	5.439	**51.552**
2005	14.969	13.085	8.811	4.068	**40.933**
2006	14.075	13.176	8.622	3.712	**39.585**
2007	11.592	11.177	6.685	3.012	**32.466**
2008	10.791	11.167	5.870	2.939	**30.767**
2009	11.603	12.859	5.830	2.902	**33.194**
2010	11.259	11.894	5.649	2.847	**31.649**
2011	11.555	11.807	6.190	3.098	**32.650**
2012	10.984	12.044	5.856	2.962	**31.846**
2013	11.641	12.202	5.888	3.046	**32.777**
2014	11.291	15.342	6.026	3.359	**36.018**
2015	11.620	23.658	6.166	3.952	**45.396**

Quelle: Auswärtiges Amt, Sonderauswertung

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 42: Erteilte Visa zum Zweck des Ehegattennachzugs nach Deutschland nach ausgewählten Herkunftsländern in den Jahren 2010 bis 2015

Zuzug von	ausl. Ehefrau zu						ausl. Ehemann zu						gesamt					
ausgewählte Länder	dt. Ehemann						ausl. Ehemann						dt. Ehefrau					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Türkei	1.297	1.332	1.158	1.162	1.237	1.428	2.372	2.403	1.932	1.852	2.418	5.642	1.859	1.972	1.749	1.544	1.712	1.864
Indien	125	128	112	133	148	134	1.579	1.743	2.323	2.277	2.958	3.364	72	69	68	75	93	86
Russische Föderation	1.526	1.721	1.746	1.737	1.574	1.554	331	375	467	608	612	768	283	298	245	262	204	233
Kosovo	427	377	337	367	404	382	1.358	1.270	1.090	860	980	923	406	453	465	425	492	405
China	495	521	617	775	624	576	483	681	739	775	827	942	34	51	36	43	63	41
Ukraine	655	828	836	682	632	649	174	219	256	334	497	559	75	96	64	75	80	72
Marokko	694	644	719	740	668	827	253	282	289	244	260	323	403	485	426	401	404	433
Thailand	1.278	917	590	1.156	997	1.032	55	25	40	54	51	60	3	3	5	8	7	6
Tunesien	241	225	299	326	358	310	126	177	161	211	225	230	402	461	487	472	517	563
Serbien	74	112	83	85	94	122	261	325	376	354	388	423	86	123	117	96	81	109
Libanon	219	197	290	329	357	315	72	70	213	278	775	3.893	216	175	256	278	311	295
Iran	254	284	229	226	206	146	258	312	338	395	1.117	337	58	61	52	54	50	46
Ägypten	57	76	102	112	90	78	115	134	267	313	467	644	116	177	208	225	212	174
Bosnien-Herzegowina	79	71	83	91	101	90	338	279	344	347	407	566	87	90	89	114	91	118
Vietnam	285	246	257	229	239	211	210	223	186	134	177	159	16	23	18	26	33	19
Jordanien	66	81	124	127	96	78	105	74	236	265	692	717	30	14	55	58	47	47
Mazedonien	36	48	60	69	75	91	161	214	194	249	239	282	78	71	95	103	104	102
Pakistan	278	298	171	145	169	228	208	64	72	123	457	539	162	175	139	161	87	101
Kenia	128	76	87	114	105	112	42	68	86	94	80	59	25	13	23	42	27	40
Kroatien	45	40	32	10	1	0	151	178	178	78	1	2	25	34	41	14	0	0
Kasachstan	181	216	217	272	260	255	11	23	24	28	504	38	69	79	82	73	79	58
Mexiko	121	133	154	121	163	171	75	128	119	111	244	185	47	52	38	54	80	66
Afghanistan	141	235	133	166	221	201	108	109	122	131	268	262	59	81	65	75	97	81
gesamt (inkl. Sonstige)	11.259	11.555	10.984	11.641	11.291	11.620	11.894	11.807	12.044	12.202	15.342	23.658	5.649	6.190	5.856	5.888	6.026	6.166

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
959	1.090	850	802	832	1.002	6.487	6.797	5.689	5.360	6.199	9.936
53	37	62	106	143	183	1.829	1.977	2.565	2.591	3.342	3.767
25	39	62	75	79	118	2.165	2.433	2.520	2.682	2.469	2.673
438	419	418	363	443	394	2.629	2.519	2.310	2.015	2.319	2.104
71	115	98	144	151	203	1.083	1.368	1.490	1.737	1.665	1.762
34	18	30	50	55	73	938	1.161	1.186	1.141	1.264	1.353
52	62	62	53	46	62	1.402	1.473	1.496	1.438	1.378	1.645
13	5	6	55	5	9	1.349	950	641	1.273	1.060	1.107
30	26	26	31	40	37	799	889	973	1.040	1.140	1.140
140	174	201	213	218	220	561	734	777	748	781	874
8	15	27	26	86	201	515	457	786	911	1.529	4.704
36	47	80	74	89	67	606	704	699	749	1.462	596
15	11	18	41	62	70	303	398	595	691	831	966
151	138	144	194	219	310	655	578	660	746	818	1.084
101	83	81	56	59	56	612	575	542	445	508	445
14	32	27	50	30	73	215	201	442	500	865	915
93	126	124	130	158	127	368	459	473	551	576	602
17	17	15	13	25	48	665	554	397	442	738	916
9	18	42	31	17	28	204	175	238	281	229	239
88	108	89	40	1	2	309	360	340	142	3	4
3	11	5	4	5	6	264	329	328	377	848	357
14	24	16	19	12	26	257	337	327	305	499	448
21	26	28	31	40	33	329	451	348	403	626	577
2.847	3.098	2.962	3.046	3.359	3.952	31.649	32.650	31.846	32.777	36.018	45.396

Quelle: Auswärtiges Amt, Sonderauswertung

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 43: Geduldete nach Aufenthaltsdauer[1] in den Jahren 2009 bis 2015

	Duldung						
	2009 [2]	2010 [2]	2011 [2]	2012 [2]	2013 [2]	2014	2015
insgesamt	**89.460**	**87.194**	**87.839**	**86.042**	**95.171**	**113.888**	**156.264**
davon mit Aufenthaltsdauer von … bis … Jahren							
0 bis 3 Jahre	14.993	18.470	24.357	29.813	38.484	51.859	90.934
mehr als 3 Jahre	74.467	68.724	63.482	56.229	56.687	62.029	65.330
0 bis 5 Jahre	25.302	25.588	30.600	36.081	47.216	66.004	107.330
mehr als 5 Jahre	64.158	61.606	57.239	49.961	47.955	47.884	48.934
0 bis 6 Jahre	32.670	30.578	33.689	38.559	49.435	68.796	111.059
mehr als 6 Jahre	56.790	56.616	54.150	47.483	45.736	45.092	45.205
0 bis 8 Jahre	49.175	43.593	43.095	44.312	53.648	72.673	115.260
mehr als 8 Jahre	40.285	43.601	44.744	41.730	41.523	41.215	41.004
0 bis 10 Jahre	60.624	55.504	54.898	52.578	60.108	77.044	118.585
mehr als 10 Jahre	28.836	31.690	32.941	33.464	35.063	36.844	37.679
0 - 12 Jahre	66.229	63.129	63.520	60.379	67.570	83.322	123.640
mehr als 12 Jahre	23.231	24.065	24.319	25.663	27.601	30.566	32.624
0 - 15 Jahre	72.864	69.619	69.894	67.379	75.275	92.107	131.997
mehr als 15 Jahre	16.596	17.575	17.945	18.663	19.896	21.781	24.267
unbekannt	-	-	-	-	-	-	-

1) Jeweils zum 31.12. des Jahres.

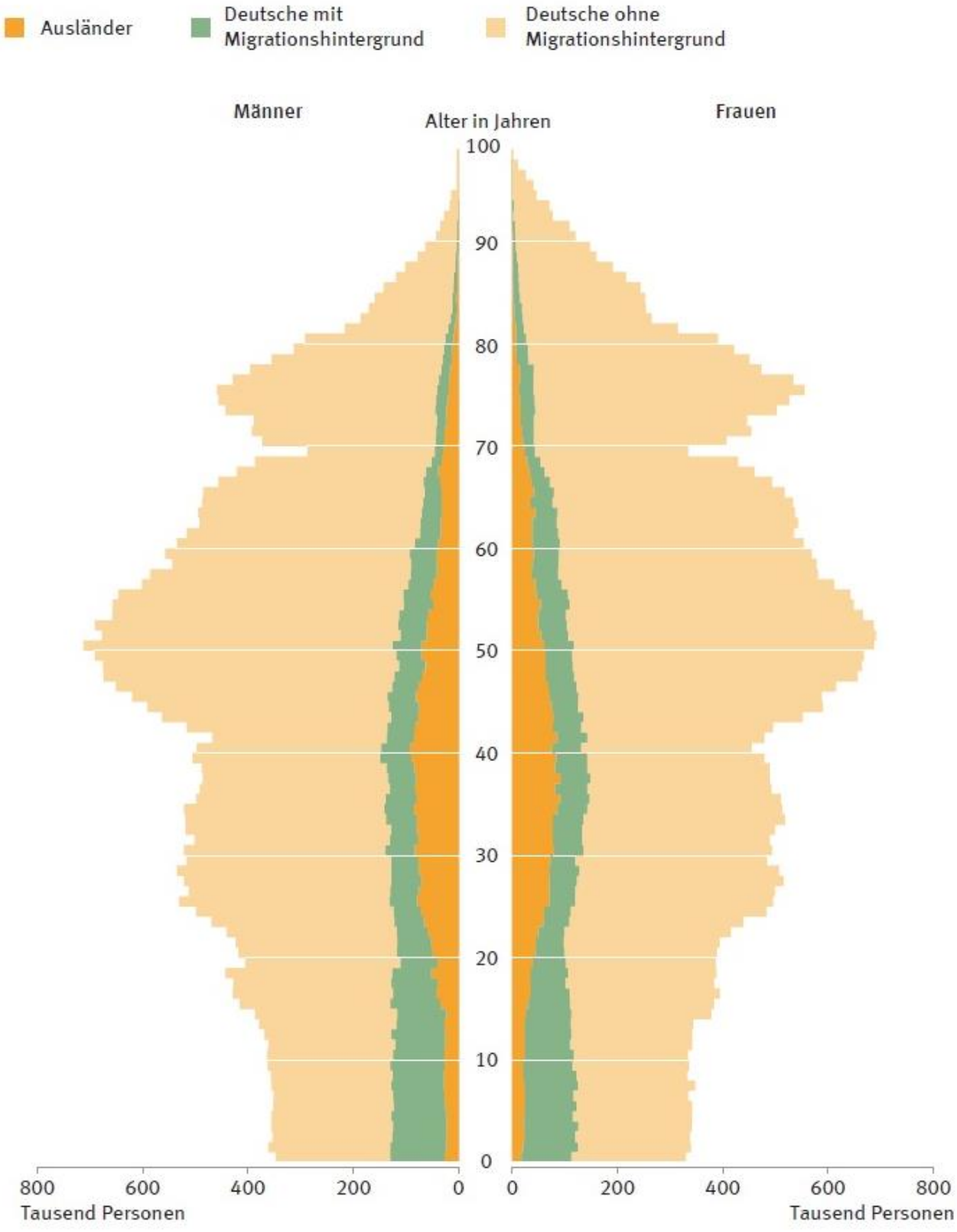
2) Zahlen für die Jahre 2009 bis 2013 weichen wegen Korrekturen durch das Statistische Bundesamt vom letzten Lagebericht ab.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Sonderauswertung des Ausländerzentralregisters

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Abbildung 1: Alterspyramide nach Migrationshintergrund im Jahr 2015

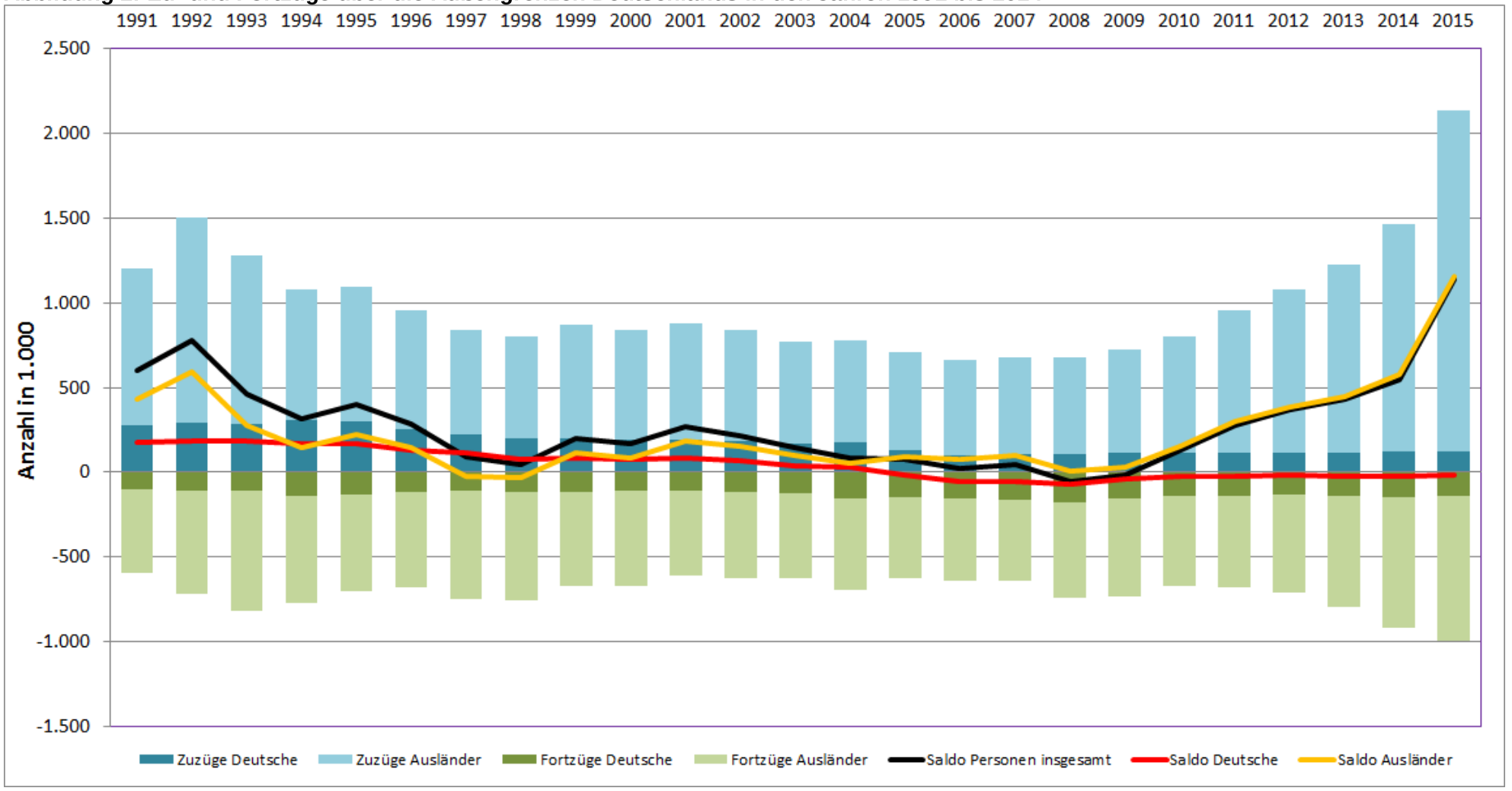


Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden 2016

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabellenanhang

Abbildung 2: Zu- und Fortzüge über die Außengrenzen Deutschlands in den Jahren 1991 bis 2014



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 1.2 Wanderungen, Wiesbaden (für das Jahr 2015: vorläufige Ergebnisse vom 14.7.2016)

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.